



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y
DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y
DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION
CIEPLAN



EDITORES

Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO

Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

© Uqbar editores, marzo 2009

© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo 2009

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl

Av. Las Condes 7172 A

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page

Edición a cargo de: Patricio González Ríos

Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi

Diseño de portada: Draft

Diagramación: Salgó Ltda.

Impresión: CyC Impresores

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA <i>Fernando H. Cardoso y Alejandro Foxley</i>	9
--	---

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

DEMOCRACIA DE INSTITUCIONES <i>Ignacio Walker</i>	43
DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD <i>Simon Schwartzman</i>	71

GLOBALIZACIÓN

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿TODAVÍA HAY LUGAR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL? <i>Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos</i>	105
CAMBIO CLIMÁTICO <i>Sérgio Abranches y Eduardo Viola</i>	159

POLÍTICAS Y PROBLEMAS ECONÓMICOS

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA <i>Patricio Meller y Gonzalo Valdés</i>	197
GOBERNABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL <i>Óscar Landerretche Moreno</i>	225

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA	
<i>Mario Marcel y Elizabeth Rivera</i>	263
EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN PARA LA AMÉRICA LATINA DE HOY	
<i>José Miguel Benavente H.</i>	313
PROBLEMAS Y DILEMAS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS	
<i>Patricio Meller</i>	343
POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES	
GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: NIVEL, PROGRESIVIDAD Y COMPONENTES	
<i>Patricio Meller y Bernardo Lara</i>	371
INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL	
<i>Eduardo Fajnzylber y Andrea Repetto</i>	393
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS	
<i>Sonia Draibe</i>	445
SALUD: DE PACIENTES A CIUDADANOS	
<i>André Medici</i>	487
EDUCACIÓN Y RECURSOS HUMANOS	
<i>Simon Schwartzman</i>	551
VIOLENCIA URBANA, SEGURIDAD PERSONAL Y CRIMINALIDAD	
<i>Leandro Piquet Carneiro</i>	589
LAS REGIONES METROPOLITANAS EN AMÉRICA LATINA: POTENCIALIDADES, PROBLEMAS Y GOBERNABILIDAD	
<i>Simón Schwartzman</i>	625
LOS AUTORES	647
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS	653

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Sonia Draibe

INTRODUCCIÓN	447
1. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA (PTC) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OBJETIVOS, DISEÑOS Y TRAYECTORIA	450
Los casos estudiados: principales características	452
Resultados modestos y no concluyentes	458
2. PTC Y ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	461
Objetivos, supuestos, conceptos principales	462
PTC y estrategias generales de enfrentamiento de la pobreza	465
El lugar de los PTC en los sistemas nacionales de protección social: intersectorialidad, sinergias y «puertas de entrada»	470
3. PTC. FORMAS COOPERATIVAS E INTERSECTORIALES DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN	471
Sistema <i>Puente/Chile Solidario</i> : bases y mecanismos de la cooperación e intersectorialidad	475
Algunas lecciones del <i>Programa Puente</i>	477
4. OBSERVACIONES FINALES	479
REFERENCIAS	482

INTRODUCCIÓN

Pocos programas sociales registran una trayectoria tan meteórica de éxitos como la recorrida por los programas de transferencia condicionada de renta para familias pobres o, de manera abreviada, los PTC.

Tal itinerario exitoso se puede detectar en varios planos y aspectos. Desde luego, llama la atención la rapidez con que los programas se van diseminando y se copian. Bajo el formato que hoy exhiben, tuvieron su inicio a mediados de la década de 1990 (1994, en el caso de los pioneros programas brasileños de renta mínima de Campinas y Brasilia) y en menos de 15 años no solamente se tornaron nacionales, sino que se multiplicaron por más de una veintena de países de América del Sur y del Caribe, de África y de Asia.

Es probable también que algunas características institucionales de los programas hayan contribuido favorablemente para su rápida multiplicación, en especial la flexibilidad y facilidad de implementación que dotan a los PTC de fuerte adaptabilidad, permitiéndoles convivir con los más diferentes sistemas nacionales de protección social, de distinto grado de complejidad y aun con aquellos que supuestamente no comulgarían con los mismos supuestos normativos. En el caso de los países latinoamericanos, están presentes tanto en regímenes de bienestar social longevos, complejos e institucionalizados como el argentino, el chileno o el brasileño, como en sistemas más recientes, menos complejos y de más bajos grados de institucionalización como son los de los países caribeños.

El éxito de los PTC se manifiesta aun más en términos de apoyo y legitimidad, aunque en estos aspectos las controversias también se expresen con alguna frecuencia. La sorpresa no es tanta desde el lado de los actores políticos, participantes del juego político electoral, ya que hoy es bien sabido que programas

de este tipo son buenos cables electorales y ayudan a ganar las elecciones, lo que lleva al gobierno y a los opositores no solo a disputar su crédito sino a prometer su perennidad. Más sorprendente es verificar, en gran parte de los países de la región, la rapidez con que importantes actores e instituciones sociales críticos, con buena capacidad de formación de opinión, fueron conquistados por los PTC, cuando el campo ideológico en que se nutren los actores más directamente ligados a programas sociales para la pobreza es especialmente heterogéneo, pautado por arraigadas e infranqueables convicciones.

No deja de ser notable, en ese aspecto, el comportamiento de instituciones multilaterales que en la práctica adoptaron los PTC como programas estratégicos para el combate a la pobreza, patrocinando en todo el mundo en desarrollo la diseminación de sus modelos y resultados. Además de contribuir para una no siempre deseable convergencia de los diseños, mecanismos de monitoreo y sistema de evaluación, tienden a fortalecer la percepción del gran éxito de los programas, al elegir y señalar a algunos de ellos como modelos o ejemplos de «buenas prácticas», cuyos resultados positivos no siempre son presentados con el deseable distanciamiento crítico.

¿A qué atribuir un itinerario tan exitoso? Entre los principales factores señalados por los analistas se destacan la simplicidad del diseño, la flexibilidad de la implementación, la agilidad operacional y los relativamente bajos costos administrativos. De importancia parecen ser, también, los factores valorativos, que señalarían ciertas afinidades electivas entre, de un lado, características pro mercado de los PTC –por ejemplo, la preferencia por el incentivo a la demanda a través de recursos monetarios–, y de otro, las diferentes matrices ideológicas y cognitivas de carácter antiestatista que ganaron preeminencia a partir de la década de 1990 en adelante (Mkandawire 2005; Schwartzman 2007).

Se puede decir, entonces, que el llamado y el éxito de la rápida diseminación de los PTC se debe más bien a factores institucionales, organizacionales y valorativos, mucho más que a los resultados efectivos de reducción de la pobreza, o al cumplimiento de objetivos en los campos de la salud y la educación. ¿Eso significa que los PTC sean inefectivos en relación a los objetivos que pretenden? Sí y no.

En verdad, como veremos, el ya amplio conjunto de estudios y evaluaciones disponibles registró una mejoría en algunos indicadores correspondientes a las dos áreas en que inciden las condiciones: educación y salud. En algunos casos se registraron también evidencias positivas en términos de reducción de la pobreza y aun de la desigualdad de la renta. Sin embargo, con poquísimas excepciones, los resultados son modestos. Ni permiten inferir que estén llevando a la superación sostenida de las situaciones de pobreza ni demuestran que, para alcanzar tal objetivo, los PTC produzcan en los grupos pobres resultados

iguales o mejores que, por ejemplo, programas de expansión y/o de mejoría de la calidad de los servicios sociales universales y básicos de educación y salud.

Aun así, y luego de solo 12 años de su emergencia, estos programas parecen estar consolidándose como pilar de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC). En efecto, de los 15 países que hoy los implementan en ALC, cerca de la mitad los iniciaron en los últimos tres años. Difícilmente se puede afirmar aquí una tendencia, pero es innegable que los PTC mantienen encendido y fuerte su poder de atracción.

Además del análisis sobre sus resultados concretos, existe una cuestión mayor, que alude a si estos programas van a formar parte, de aquí en adelante, de las políticas sociales más amplias o si van a permanecer aislados, con tendencia a desaparecer. Para responder a esto es necesario contestar algunas preguntas centrales.

- ¿Qué lugar ocupan los PTC en los sistemas nacionales de protección social? ¿Están efectivamente integrados al sistema de políticas sociales de cada país o mantienen un perfil y dinámica propios, paralelos a aquellos?
- ¿Operan como efectiva «puerta de entrada» a los programas sociales universales o actúan de forma paralela y fragmentada en relación a estos?
- ¿Cómo se da en los PTC la interacción entre el programa de renta y los programas universales de salud y educación, áreas en que, en general, se definen las condiciones o contrapartidas?
- ¿Configuran los PTC efectivamente una red social de protección básica? ¿Hay *integralidad de las acciones*, *ganancias de sinergia* o los programas operan de modo aislado e independiente, cada cual según sus rutinas y procedimientos propios?
- ¿Qué efectos provocan los PTC en los sistemas nacionales de protección social? ¿La oferta de los servicios sociales básicos, especialmente los de la salud y educación, ha sido estimulada e incentivada, directa o indirectamente, por los PTC?

En relación a los temas mencionados anteriormente, interesan en forma directa dos perspectivas: las estrategias de enfrentamiento de la pobreza a que corresponden los PTC, en su evolución reciente, y las formas concretas de articulación, integración e intersectorialidad de las políticas sociales teóricamente movilizadas por los programas de transferencia.

Para el estudio de estas cuestiones, tomamos como referencia los programas de Argentina, Brasil, Chile, Honduras y México. Además de la bibliografía corriente acerca de los mismos, se puede revisar en particular algunos estudios más recientes al respecto: Golbert y Giacometti (2007); Draibe (2007); Cohen (2007); Franco (2008) y Raczynski (2007).

1. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA (PTC) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OBJETIVOS, DISEÑOS Y TRAYECTORIA

Entre 1996 y 2006 se implantaron PTC en 15 países de ALC. Iniciados con los programas pioneros de México (1996) y de Brasil (1997), el proceso se aceleró a través de dos olas: la primera entre 2000 y 2002, cuando siete países dieron inicio a los programas correspondientes, y una segunda, entre 2005 y 2006, cuando seis nuevos países hicieron lo mismo. El cuadro siguiente registra los países, los correspondientes programas por año de creación y los programas a partir de los cuales se originaron, cuando así ocurrió.

Cuadro N° 1

AMÉRICA LATINA. PTC ACTUALES POR PAÍSES, AÑO DE CREACIÓN Y PROGRAMAS DE ORIGEN

<i>Países</i>	<i>Año de inicio</i>	<i>Programa (Nombre actual)</i>	<i>Programa de origen</i>
México	1996	Oportunidades	Progresá (1996)
Brasil	1997	Bolsa Família	Programa y Garantía de Renta Mínima (1997) Bolsa Escuela (2001), Bolsa de Alimentación (2010), Ayuda Gas (2001), Tarjeta de Alimentación (2003)
Honduras	1999	Programa de Asignación Familiar PRAF II	Programa de Asignación Familiar-PRAF I (1990)
Nicaragua	2000	Red de Protección Social Mi Familia	
Colombia	2001	Familias en Acción	
Ecuador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario	
Chile	2002	Puente/Chile Solidario	
Jamaica	2002	Avance hacia la Educación y la Salud	
Argentina	2002	Jefas y Jefes de Hogar	
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)	
Uruguay	2005	Ingreso Solidario	
Paraguay	2005	Tekopora, Nopytyvo (Chaco)	
República Dominicana	2005	Solidaridad	
Perú	2005	Juntos	
Panamá	2006	Red de Oportunidades	

Fuente: elaboración propia.

¿Qué son exactamente estos PTC? En tanto expresión de las diversidades nacionales correspondientes, estos programas también difieren respecto de varios aspectos: motivaciones, orígenes, diseños, enfoque prioritario, evolución y cambios posteriores. Aun así, y restringiéndonos tan solo a la experiencia de ALC, es posible definirlos brevemente a través de algunos denominadores comunes, sistemáticamente señalados por la literatura actual (World Bank 2006a;

Cohen y Franco 2006; Davis 2003; Villatoro 2005; Draibe 2006a, 2006b; Serrano 2005; Rawlings y Rubio 2003; World Bank 2003):

- Son programas definidos como transferencias monetarias asistenciales o de base no contributiva.
- Utilizan las transferencias como incentivos para la demanda, con el propósito de modificar los comportamientos individuales.
- El beneficio se entrega de preferencia a la mujer y se destina a la familia como un todo, y no a cada uno de sus miembros en forma individual.¹
- Su clientela-objetivo está constituida por familias muy pobres, de preferencia las familias con hijos en edad escolar.
- Operan con condiciones, vale decir, la entrega del beneficio tiene como contrapartida el cumplimiento, por parte de los miembros de la familia, de requisitos en las áreas de la educación (matrícula y frecuencia de asistencia mínima a clases) y salud (frecuencia de asistencia a los servicios de salud) y, en algunos casos, capacitación y búsqueda de trabajo.²

La especificidad de los PTC, entonces, sería tributaria de algunas orientaciones básicas, a saber: la preferencia por la *transferencia monetaria* y no por la oferta de servicios; *el subsidio a la demanda*, realizado a través de transferencia monetaria directa a las familias con el fin de estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos. En algunos casos se da simultáneamente *el subsidio a la oferta*,³ *la corresponsabilidad de las familias* (expresada esta última en el cumplimiento de las condiciones),⁴

¹ En varios PTC, *la estructura demográfica y el ciclo de vida familiar* (edad de los adultos y de los niños estimados de la carga familiar, etc.) son también criterios que gatillan la determinación de los valores y el contenido de los beneficios, condicionantes y programas complementarios.

² La mayoría de los programas cuenta, entre sus condiciones, con un componente centrado en la educación y con otro relativo a la salud y la nutrición. El componente de educación constituye, en general, una beca en especie, entregada a la familia bajo la condición de la matrícula y frecuencia de asistencia escolar por parte de los niños y jóvenes; en algunos países, el subsidio se extiende a la escuela secundaria (por ejemplo, en los casos de México, Colombia y Jamaica).

³ En Honduras se destinan recursos a las escuelas y centros de salud participantes; en México, el presupuesto provee recursos para atender a la demanda adicional de educación y salud; en El Salvador, el programa forma parte de estrategias de desarrollo rural que incluyen inversiones en infraestructura de las escuelas, centros de salud y sanidad; en Nicaragua, los profesores reciben un bono por alumno participante, mitad del cual se aplica en material escolar, y, cuando es necesario, se contrata a proveedores privados para garantizar la oferta.

⁴ Varios argumentos éticos y conductuales justifican la corresponsabilidad; entre ellos, la valorización de la *posición activa de los beneficiarios*, considerados corresponsables en el cumplimiento del acuerdo o contrato del programa a través del cumplimiento de las contrapartidas allí definidas.

el foco en la familia,⁵ el papel protagónico de la mujer⁶ y la intersectorialidad de las intervenciones⁷ (World Bank 2003, 2006a; Cohen y Franco 2006; Davis 2003, Villatoro 2005; Draibe 2006a, 2006b).

La cuidadosa focalización⁸ de los beneficiarios y la rigurosa evaluación de los resultados, la flexibilidad de diseño y la eficiencia operacional,⁹ así como la capacidad de aprendizaje y autocorrección, constituirían otras tantas características virtuosas de los PTC, sistemáticamente referidas y elogiadas por los analistas.

Sin embargo, las similitudes de estrategias y formato no evitan la amplia variación de motivaciones, objetivos y trayectorias de los PTC. Incluso, entre los cinco programas que aquí tomamos por referencia, se advierten diferencias importantes que conviene enfatizar.

Los casos estudiados: principales características

Tanto por la fecha de inicio como por características de diseño, el *Programa de Asignación Familiar (PRAF)* de Honduras podría ser considerado pionero entre los PTC. Creado en 1990 en el ámbito del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) como un programa de cupones alimentarios, se destinaba a mitigar temporalmente los peores efectos de la crisis en las familias más pobres, así como las políticas subsiguientes de ajuste. Aunque el componente alimentario haya predominado, el programa desde el inicio tuvo como requisitos la matrícula, frecuencia y aprobación escolar de los hijos de 6 a 12 años, así como el cumplimiento de la agenda de salud por parte de los miembros de la familia. Solo

⁵ La familia es considerada como unidad de la intervención y la «socia» corresponsable por la superación de la pobreza.

⁶ Las mujeres, jefes de hogares o no, son en general las receptoras de las transferencias de los PTC, condición estipulada bajo diferentes justificaciones; por ejemplo, a diferencia de los hombres, gastan los recursos principalmente en alimentación y son las que en última instancia se responsabilizan por los hijos.

⁷ Referida a una especie de red social mínima, supuestamente establecida por la simultaneidad de la estabilización del consumo mínimo de las familias y el acceso garantizado a la escuela y a los servicios de salud (condiciones del beneficio).

⁸ Una de las características más destacadas de los PTC es que estos tienden a estar claramente focalizados en la población pobre y/o extremadamente pobre, identificada a través de diferentes técnicas y metodologías, aisladas o en combinación, tales como: informaciones de censos, focalización territorial de las familias pobres, líneas de pobreza, índices sintéticos (por ejemplo, índices de desarrollo humano, de necesidades básicas no satisfechas, de vulnerabilidad social), colecta domiciliaria para medición final de los recursos y de las necesidades, entre otros.

⁹ Los PTC se apoyan cada vez más en modernas y eficientes tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que facilitan la preparación del directorio de beneficiados, el monitoreo e incluso la transferencia de los recursos financieros (a través del sistema bancario o de tarjetas magnéticas) y las actualizaciones *on-line* de informaciones a través, por ejemplo, de palms.

después de la reforma de 1999, que dio origen al PRAF II, el programa pasó decididamente a incentivar a las familias a invertir en educación y salud. Desde entonces, una particularidad del programa hondureño es la de establecer incentivos en forma simultánea tanto a la demanda como a la oferta, transfiriendo recursos a las escuelas y centros de salud (Franco 2008; Reimers et al. 2006).

Sin embargo, la calificación de pioneros de la nueva cosecha de programas contra la pobreza ha sido atribuida a los programas *Progresar/Oportunidades de México* y *Bolsa Escuela/Bolsa Familia* de Brasil, ya que definieron desde el inicio los componentes de educación y salud como áreas nucleares de intervención e incentivo, a las cuales se vinculan las condiciones de las transferencias. Creado en 1996, el *Programa Progresar* fue continuado en 2001 por el *Programa Oportunidades*. A su vez, el *Programa Bolsa Familia*, creado en 2003, resultó de la fusión del *Programa Bolsa Escuela* de 1997, con otros tres programas de transferencias monetarias.¹⁰ Estos son los programas más grandes de ALC y se ubican entre los más grandes del mundo. Los dos programas, y en especial el *Oportunidades*, han operado como modelos inspiradores de programas congéneres en diversos países.

Hay diferencias entre los programas mexicanos y brasileños. Las principales son la imposición de plazos de permanencia (presente solo en el caso mexicano) y el alcance del incentivo escolar (en el caso de México abarca también la enseñanza media), las variaciones de los valores de los beneficios (por género y por fase escolar, en el caso de México; solo por composición familiar, en el caso brasileño) y el componente de educación en salud, bastante reforzado en el caso mexicano (Cohen 2007; Draibe 2007).

A su vez, el *Programa Puente/Chile Solidario* fue diseñado como un conjunto de incentivos monetarios y de servicios domiciliarios de promoción y asistencia social (apoyo psicosocial), destinados a familias de extrema pobreza que, por diferentes razones, no lograban acceder o conseguir resultados satisfactorios en los programas focalizados ya en operación en Chile desde la década anterior.¹¹

¹⁰ El Programa Bolsa Familia fue formado en 2003, primer año de gobierno del Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, a través de la fusión de cuatro programas de transferencias monetarias, tres de ellos heredados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso: Bolsa Escuela, Bolsa de Alimentación, Ayuda Gas, junto con el programa Tarjeta de Alimentación, creado en 2003 (Draibe 2006a, 2007).

¹¹ Entre las causas diagnosticadas están las siguientes: falta de información, barreras personales (dificultades de comunicación, baja autoestima, vergüenza, miedo, desesperación y falta de iniciativa), ausencia de redes sociales (eficaces en las fases de recesión y en los episodios de enfermedades, desempleo, incapacidades, vejez y otros), escaso capital humano (condiciones deficitarias de salud, educación, capacitación y productividad laboral) y capital social insuficiente (dificultad de acceso a redes públicas, privadas y comunitarias de apoyo y acción social) (Raczynski 2007).

El sistema se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la pobreza como un problema multidimensional, que no se reduce a la simple falta de recursos monetarios, sino que involucra también el escaso capital humano y social, y una alta vulnerabilidad a los acontecimientos (Ruz y Palma 2005). Las condiciones del *Programa Puente* exceden en mucho las de los programas congéneres de la región, abarcando el cumplimiento de 53 metas distribuidas en siete dimensiones del bienestar social¹² (Raczynski 2007).

El *Programa Chile Solidario*, del cual forma parte el *Programa Puente*, desde sus inicios fue definido como la puerta de entrada a un Sistema Nacional de Protección Social. Entre sus principios fundamentales se encuentran los siguientes: considerar a la familia como unidad beneficiaria y de intervención; generar un sistema interconectado de prestaciones para los más pobres (basado en la figura de la «puerta única»); generar y adecuar una institucionalidad básica de oferta de servicios y gestión operativa; contar con sistemas de información apoyados en bases de datos interrelacionados que faciliten el monitoreo del sistema. Las perspectivas de derecho social, fortalecimiento de la ciudadanía y consolidación del capital social básico de las familias están entre las orientaciones más generales del programa chileno (Raczynski 2007).

Pero la mayor innovación del *Programa Puente* es sin duda su fuerte componente psicosocial, desarrollado a lo largo de 24 meses por técnicos especializados, aplicado a través de actividades de apoyo familiar y promoción social

¹² Los siete pilares y las correspondientes condiciones, definidas también como metas a ser cumplidas a lo largo de 24 meses de duración del *Programa Puente*, son los siguientes: *identificación* (inscripción en el registro civil, cédula de identidad, Ficha CAS vigente, situación militar al día, documento de antecedentes regularizado, inscripción en el registro nacional de portadores de discapacidad), *salud* (inscripción en salud primaria, control prenatal, vacunas al día, control de salud de los niños, papanicolaou al día, control de método anticonceptivo, controles de salud del anciano, control de enfermedades crónicas, rehabilitación, información sobre salud y cuidados propios), *educación* (educación preescolar, cuidados infantiles, frecuencia de asistencia al colegio, beneficios a la continuidad escolar, niños hasta 12 años que saben leer y escribir, inserción en la escuela de niños con discapacidades, adultos responsables por la educación, actitud positiva frente a la educación, adultos que leen y escriben), *dinámica familiar* (resolución de conflictos, normas claras de convivencia, distribución equitativa de las tareas del hogar, conocimiento de recursos comunitarios, cuidado ante la violencia intrafamiliar, visita a menores internos, apoyo para la rehabilitación de jóvenes privados de libertad), *habitabilidad* (situación habitacional clara, postulación a un programa habitacional, agua no contaminada, sistema de energía, sistema de eliminación de desechos, casa vedada, dos piezas habitables, camas equipadas para cada miembro de la familia, equipamiento para la alimentación, sistema de eliminación de la basura, entorno de la habitación sin contaminación, subsidio de agua potable), *trabajo* (al menos un adulto trabajando, frecuencia escolar de niños que trabajan, inscripción del desocupado en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral) y *renta* (postulación al Subsidio Único Familiar (SUF), al auxilio familiar, al PASIS, alcance de renta sobre la línea de la indigencia, presupuesto doméstico organizado).

realizadas con las familias beneficiadas, con el objetivo de alcanzar las metas programadas.

Bien distinto es el *Programa Jefas y Jefes de Hogar* (2000) de Argentina, definido desde siempre como un programa de incentivo al empleo, destinado explícitamente a clientela desocupada¹³ y teniendo por contrapartida de los beneficiarios el trabajo en proyectos comunitarios o en actividades de capacitación. El programa incluye también condiciones requeridas en los campos de la educación y la salud.

Aunque no esté entre los estudios de casos aquí considerados, regístrese que el programa argentino de *Familias para la Inclusión Social* se acerca más a los programas brasileños o mexicanos, pero es similar al programa chileno en lo que respecta a ciertas acciones de apoyo social familiar. Creado en 2006, *Familias para la Inclusión Social* destina beneficios monetarios y apoyo familiar a las familias vulnerables, con condiciones para las áreas de educación y salud de niños y adolescentes. Las familias beneficiarias del primer programa pueden transitar hacia el segundo de acuerdo con sus conveniencias y situación social (Golbert y Giacometti 2007).

El Cuadro N° 2 registra las principales informaciones de diseño de cada uno de los programas citados.

Algunas diferencias entre los programas merecen ser destacadas. Desde luego, los plazos de permanencia. Mientras los programas mexicano y chileno operan con plazos bastante determinados, los programas argentino, brasileño y hondureño operan sin plazo alguno (a no ser la permanencia de los requisitos de renta y edad escolar de los hijos, o la condición de desocupado, en el caso del programa argentino). Son muchas las implicaciones de una u otra opción, tanto en relación a los recursos y capacidades de los programas, como en relación a las percepciones y comportamientos de los beneficiarios. Otra diferencia importante se refiere al incentivo educacional: si cubre o no la enseñanza media (como es el caso de los programas mexicano y chileno) o solamente la educación fundamental; y si estimula o no la aprobación escolar (y no solamente matrícula y frecuencia). En el caso mexicano, por ejemplo, el valor de los beneficios es progresivo, aumentando a medida que el estudiante avanza en los niveles de escolaridad; además de esto, es significativamente mayor en el caso de la enseñanza media.

¹³ Por definición, el beneficiario es el desocupado, no el pobre o vulnerable, concepto que diferencia totalmente el programa argentino de los otros PTC de la región. En términos del perfil real de los beneficiarios, las diferencias no son significativas, ya que la mayoría de los beneficiarios pertenece a los primeros deciles de renta de la población (Golbert y Giacometti 2007).

Cuadro N° 2
**PTC–PROGRAMAS SELECCIONADOS: PRINCIPALES
 CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO**

<i>Programas</i>	<i>Intervención nuclear</i>	<i>Componentes</i>	<i>Condiciones</i>	<i>Plazos de permanencia</i>
<i>Oportunidades</i> (México)	Educación (básica y media) Salud Nutrición	Subsidios Material escolar Distribución de alimentos Salud del anciano Patrimonio (joven)	Educación: matrícula, frecuencia y aprobación Agenda salud	3 años + 1 año (urbano) 2 años (urbano)
<i>Bolsa Familia</i> (Brasil)	Educación (fundamental) Salud	Subsidios Básico (familia pobre sin hijos) Variable (familia pobre con hijos)	Educación: matrícula y frecuencia Agenda salud	Sin plazo
<i>Puente/ CHS</i> (Chile)	Identidad Educación básica y media Salud Trabajo Renta Situación habitacional Dinámica familiar	Subsidio familiar (bonos) Apoyo psicosocial Subsid. monet. garantizados (SMG) Acceso prioritario a programas públicos	Cumplimiento de 53 metas (24 meses)	2 años (urbano) 3 años (urbano)
<i>Jefas de Hogar</i> (Argentina)	Trabajo		Trabajo en programas de capacitación/empleo Educación: matrícula y frecuencia Agenda salud	Sin plazo
<i>PRAF II</i> (Honduras)	Alimentación Educación (fundamental) Salud Capacitación Microempresa Mujer Anciano	Subsidios Escolar Material escolar Materno infantil Anciano Programa Diseño Integral de la Mujer Proyecto Piloto–Subsidio Familiar	Escuela: matrícula, frecuencia y aprobación Agenda salud	Sin plazo

Fuente: elaboración propia.

Hay también variaciones significativas entre los programas en relación a sus dimensiones, cobertura de la población-objetivo, valores de los beneficios y gasto, como registra el cuadro siguiente para los cinco países tomados como referencia.

Cuadro N° 3

PTC. PROGRAMAS SELECCIONADOS: PRINCIPALES DIMENSIONES

Programa	N° familia/benef.	Cobertura % familias elegibles	Valor mensual del beneficio	Gasto PIB %
<i>Oportunidades</i> (México)	5 millones de familias 2,5 millones beneficiarios	100% de familias en pobreza alimentaria	US\$ 10,5-20,9 beca educación primaria US\$ 30,5-39,1 beca educación secundaria US\$ 50,0-66,4 beca educación primaria Techos US\$ 95 (educación básica) US\$ 162 (educación media)	0,5%
<i>Beca Familia</i>	11,2 millones de familias 2,5 millones beneficiarios	100% de familias indigentes	US\$ 25 (beneficio básico) US\$ 7,5-22,5 (benef. variable x <n° de hijos Techo US\$ 49,00 valor medio mensual US\$ 36	0,4% (2006)
<i>Puente Chile</i>	225 mil familias	100% de familias indigentes	Bono de protección mensual (2005) US\$ 19,21 (US\$ 14,67 /1° y 2° semestre) US\$ 10,67-7,02 (tercer y cuarto semestre) Valor medio mensual US\$ 46	0,2%
<i>Jefas de Hogar Argentina</i>	2,5 millones de jefas/jefes	12% de familias pobres 42,3% de familias indigentes 20% total de familias 12% PEA	US\$ 50	1% (2003)
<i>PRAF II Honduras</i>	205.203 familias 628.475 beneficiarios (2005)	100% de familias indigentes	US\$ 3-5 (escolar) US\$ 4 (salud) US\$ 4.000/año para la escuela US\$ 6.000/año para la escuela	0,2% (2001)

Fuente: elaboración propia.

Los valores correspondientes tanto al gasto total como a los beneficios tienden a ser modestos, aunque sea amplia la variación entre los países. Como muestra el cuadro anterior, entre los países examinados tanto el gasto total como los PTC varía de 0,2% a 1% del PIB. La proporción es pequeña, pero el gasto no es trivial y, en algunos casos, disputa recursos con las políticas sociales sectoriales. En México, por ejemplo, el presupuesto de *Oportunidades* representa aproximadamente un quinto de la parte del presupuesto del Ministerio de Educación no comprometida con salarios, y equivale a porcentuales de entre 15% y 17% del presupuesto total federal de educación (Reimers et al. 2006).

Entre los diferentes países existe una amplia diferencia entre los valores de los beneficios, y los valores mensuales medios, los que varían entre US\$ 10 y US\$ 50. El valor más alto registrado corresponde al subsidio para la educación media del *Programa Oportunidades*, que se acerca a US\$ 200 mensuales.

En la mayor parte de los casos, los valores de las transferencias son insuficientes para sacar a las familias de la pobreza. Sin embargo, sus impactos en la reducción de la privación son importantes, especialmente para las familias de pobreza extrema, para las cuales la renta de los PTC representa una parte considerable de la renta familiar, cuando no la renta total (Ver Soares et al. 2007).

Con esta información, nos interesa pasar de inmediato a los resultados de los PTC, tal como están registrados por las innumerables evaluaciones a que han sido sometidos.

Resultados modestos y no concluyentes

Los PTC han registrado resultados bastante heterogéneos y contradictorios. En general, se muestran positivos y significativos en términos de mejoría del consumo de las familias y de acceso a los servicios sociales a los cuales se ligan las condiciones. Pero tienden a ser poco concluyentes con respecto a los objetivos mayores de los programas, que son la efectiva reducción de la pobreza y el aumento del capital humano de las generaciones jóvenes. De todos modos, el tema es altamente controvertido, objeto de un continuo debate entre defensores y críticos de los PTC.

De manera casi consensual, el amplio conjunto de estudios e investigaciones de evaluaciones de los PTC (Fiszbein 2006; Shady 2006; Cohen y Franco 2006; World Bank 2006a; Palma y Urzúa 2005; Villatoro 2005; Serrano 2005; Behrman et al. 2005; Rawlings y Rubio 2003; Banco Mundial 2003) registra especialmente los siguientes resultados positivos de los mismos:

- Los PTC son bien focalizados en las familias pobres.
- Las transferencias contribuyen a establecer un piso mínimo de consumo para estas familias.¹⁴
- Los efectos de desincentivos al trabajo parecen ser pequeños.
- Los programas tienden a promover un aumento en la utilización de los servicios de salud (acceso consultas)¹⁵ y de educación (matrículas y frecuencia

¹⁴ Por ejemplo, el aumento de consumo del orden de 13% en la RPS de Nicaragua y de 15% en Colombia (Shady 2006). México y Honduras también registran aumentos significativos, como se comenta más adelante.

¹⁵ Shady (2006), sobre la base de informaciones referentes a México, Nicaragua, Honduras, Colombia y Brasil, se refiere a algunos servicios de salud: por ejemplo, crecimiento de 23% a 33% en Colombia y de 20% en Honduras en el control de crecimiento de niños; aumento en 16% a 18% en la probabilidad de controles preventivos en adultos, en el caso de México. Por otra parte, no se verificó aumento en las tasas de vacunación.

de asistencia),¹⁶ y tales efectos son más amplios para aquellos grupos con mayores retrasos.¹⁷ En este sentido, los PTC contribuirían a una reducción de la «desigualdad de oportunidades» (Shady 2006).

- Hay evidencias de aumento en las inversiones productivas de las familias.¹⁸
- Son poco concluyentes los resultados respecto de la reducción del trabajo infantil (Shady 2006; Cohen y Franco 2006; Cardoso y Portela 2003).

Ya en relación a los *objetivos finales*, los resultados de las evaluaciones de los PTC son más heterogéneos, menos generalizables y, en algunos casos, claramente ineficaces. No es por casualidad que se concentren aquí las controversias más acérrimas acerca de los programas.

Varios países registran efectos de los correspondientes PTC *en la disminución de la intensidad de la pobreza en el corto plazo* (Bourguignon et al. 2002; Morley y Coady 2003; Skoufias y McClafferty 2001).

Los indicadores de consumo son poco concluyentes: cuando se trataba de programas como el *Bolsa Familia* (Brasil) y el *Bono Solidaridad* (Ecuador), los programas no produjeron variaciones significativas en el nivel de consumo agregado de las familias. En cambio, en el *Oportunidades* (México) y en el *Familias en Acción* (Colombia), la aplicación de los programas aumentó el nivel de consumo de las familias beneficiadas.

También la reducción de la desigualdad ha sido atribuida, en parte, a los PTC, especialmente en países de renta media como Brasil y México. No es necesario decirlo, pero aquí se trata del efecto de la reducción de la pobreza actual, sin indicaciones sobre la sustentabilidad de tal impacto en la ausencia del beneficio. Hay consenso al respecto de esto, pero también se reconoce que este es un resultado de los PTC de innegable importancia, aun mayor en países de renta media y media alta, «donde la desigualdad es generalmente elevada y la pobreza tiende a ser más sensible a la reducción en el grado de desigualdad

¹⁶ El aumento en las matrículas escolares entre los beneficiarios de los diferentes programas fueron los siguientes: en Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) cerca de 10%; en Brasil (Bolsa Familia Escuela) cerca de 3,0%; en México, 2,7% en general y 11,1% en la zona rural; en Colombia, cerca de 2,1%; en Honduras, 3,3; en Nicaragua, 17% (Shady 2006).

¹⁷ Mayores efectos positivos sobre las matrículas escolares fueron registrados en países con menores tasas de matrículas (por ejemplo, el impacto de los PTC en las matrículas de enseñanza primaria fue seis veces mayor en Nicaragua que en Brasil o México) y en familias más pobres (Nicaragua, México, Honduras y Ecuador) (Shady 2006).

¹⁸ En el caso de los beneficiarios de *Oportunidades* (México) se verificó inversión en activos productivos (microempresas y producción agrícola) del orden de 25 centavos de cada peso recibido (Shady 2006).

(para un mismo nivel de renta) que al crecimiento económico (manteniendo la desigualdad constante)» (Vera Soares et al. 2007:4).¹⁹

Es en la dimensión del *aumento del capital humano* que los resultados de los PTC se muestran muy poco efectivos o, en la mejor de las hipótesis, no concluyentes. Shady (2006), resumiendo las evidencias encontradas por las evaluaciones hasta entonces disponibles, afirma al respecto:

- Son contradictorias las evidencias sobre impactos en la mejoría del estado nutricional de los niños.²⁰
- Solo un programa (*Oportunidades*) registró efectos de reducción de mortalidad y morbilidad infantil.
- En educación, además de aumentos poco significativos en los años de escolaridad,²¹ los PTC no provocaron un mejor desempeño escolar en las pruebas estandarizadas.

Los irrisorios resultados educacionales llaman particularmente la atención. En una cuidadosa y extensa investigación, revisando en el área educacional los resultados de evaluaciones de nueve programas,²² Reimers et al. (2006) demostraron que los PTC:

- Promueven el aumento de las *tasas de matrícula* solo cuando estas son muy bajas, en países y/o en grupos especiales de la población escolar. En países y/o grupos de cobertura educacional alta, los costos de las matrículas adicionales tornan el PTC muy inefectivo.²³

¹⁹ No todos los programas fueron evaluados bajo estos aspectos. Por otro lado, se debe tomar en cuenta que diferencias de diseño, cobertura y valores distribuidos están naturalmente entre los factores que explican las diferencias de los impactos de los PTC en la pobreza y la desigualdad.

²⁰ En Brasil y en Honduras, las evaluaciones hasta ahora disponibles no registraron mejoría nutricional. Por otra parte, entre los beneficiarios en Colombia, los niños de las áreas urbanas menores de 2 años eran 0,78 cm más altos que los pertenecientes a familias no beneficiarias, mientras que en el área rural crecieron 0,75 cm más. En el área rural, los niños de 2 a 6 años eran 0,62 cm más altos que los no beneficiarios. En relación al peso, los niños beneficiados de 2 a 4 años pesaron 300 gramos más en el área rural y 500 gramos más en el área urbana. En Nicaragua, la prevalencia de la desnutrición en niños hasta 5 años cayó un 53% (De la Brière y Rawlings 2006).

²¹ En el caso de México, los niños beneficiarios registraron cerca de 0,2 años más de escolaridad.

²² Correspondientes a los siguientes países: Bangladesh, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Malawi, México y Nicaragua.

²³ Puesto que la transferencia se distribuye entre muchas familias que habrían enviado a sus hijos a la escuela aun sin el beneficio. Un buen ejemplo de ineficiencia es la del *Progreso/Oportunidades*.

- Tienden a promover el aumento de la *asistencia escolar* especialmente en países o grupos que exhiben bajas tasas de la misma, siendo el resultado inexpresivo cuando las tasas medias ya son altas.²⁴
- Producen modestos efectos positivos sobre las *tasas de deserción, repetición y promoción escolar*.²⁵
- No producen efectos positivos diferenciales en el *aprendizaje de los alumnos*.²⁶

Estas son conclusiones y resultados que, en buena medida, cuestionan los presupuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano.

2. PTC Y ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

¿A cuál estrategia de enfrentamiento de la pobreza corresponden los PTC?

Los programas de transferencias monetarias enfocados y dirigidos hacia las familias pobres no son de ninguna manera inéditos en la región, ni siquiera las condiciones o contrapartidas en los campos de la educación y de la agenda de salud. Recuérdese por ejemplo el SUF (Subsidio Familiar Único), vigente en Chile desde la reforma liberal de la asistencia social de 1981.²⁷ El carácter innovador de los PTC, casi en forma unánime señalado por la literatura (Davis 2003), residiría por lo tanto mucho más en el conjunto y en la articulación de las diferentes características, que propiamente en una de ellas en especial.

nidades, que promovió un aumento de solo un 1% en las matrículas de enseñanza primaria, de 97% a 98%, vale decir, «97 niños necesitan ser pagados para inducir que un único niño adicional se matricule, a un costo de US\$ 9.700 por año» (Janvry y Sadoulet 2003, citados por Reimers et al. 2006).

²⁴ Aumentos de entre 20% y 30% fueron verificados en Bangladesh y en Nicaragua, mientras que efectos modestos o nulos fueron registrados en México, Colombia y Honduras.

²⁵ La tasa de progresión aumentó en 8,5% en Nicaragua; en Guatemala, el aumento de la tasa de promoción de los alumnos beneficiarios fue inexpresiva.

²⁶ En pruebas normalizadas, el 20% de los estudiantes que no recibía el beneficio del *Progreso/Oportunidades* alcanzó mejores puntajes de desempeño, mientras que ninguno de los beneficiarios alcanzó un puntaje elevado.

²⁷ El SUF (Subsidio Único Familiar) es un auxilio económico destinado por el Estado a las madres, padres o tutores carentes de recursos (bajo la línea de la pobreza) y que tengan a su cargo a menores de hasta 18 años. Entre otras condiciones, el beneficio está condicionado a la comprobación de la frecuencia escolar de los mayores de seis años y de los controles de salud de los niños de hasta seis años de edad. Recientemente, la nueva ley del SUF decretó el acceso automático de mujeres no contribuyentes de la previsión social que tienen hijos pequeños y cuyas familias se encuadran en los 40% de menores rendimientos de la población. La modificación legal forma parte de las iniciativas del sistema de protección integral a la primera infancia denominado *Chile Crece Contigo*, iniciado en el gobierno de Michelle Bachelet.

Objetivos, supuestos, conceptos principales

Los PTC buscan combinar un doble objetivo: el alivio inmediato de la pobreza (objetivo de corto plazo) y la reducción de la pobreza futura a través del aumento de capital humano de los miembros más jóvenes de las familias por medio de la inversión en nutrición, salud y educación (objetivo de largo plazo).

Muchos ven en esta combinación de objetivos una de las novedades de estos programas ya que, yendo más allá de la mera distribución de recursos y de la intervención ad hoc para mitigar la pobreza actual, los PTC buscarían romper el círculo vicioso de reproducción generacional de la pobreza al promover, a través del incentivo monetario y de las condiciones impuestas, la inversión en el capital humano de las generaciones más jóvenes. De esta forma, ellas estarían siendo preparadas para disputar en el futuro, con el más alto grado de productividad, y por lo tanto mejores salarios, su inserción en el mercado del trabajo. Es decir, habrían aumentado sus probabilidades de no ser pobres cuando adultos.

La *teoría del capital humano* no es, sin embargo, ni el único ni el exclusivo fundamento teórico en que se apoyan los objetivos de los PTC. Presente en la argumentación de gran parte de los programas de la región, la teoría del capital humano convive, y de manera no siempre exenta de tensión, con varios otros principios y orientaciones normativas, entre los cuales destacan:

- El enfoque de los *derechos sociales*, explicitado también como derechos humanos, derecho a la inserción/inclusión social o, más ampliamente, derechos de la ciudadanía.²⁸
- *La concepción multidimensional de la pobreza*.²⁹
- El enfoque del «*manejo social del riesgo*».
- El enfoque del *capital social*³⁰ y los desarrollos teóricos de Amartya Sen, referentes a la ampliación de las *capacidades básicas* y a la expansión de las *libertades y autonomía de las personas*, como se verifica en las justificaciones de los programas chileno y mexicano (Raczynski 2007; Cohen y Villatoro 2006).

²⁸ En esta perspectiva, más que incentivos, el recurso monetario y las condiciones son justificados como garantías de acceso a ciertos *mínimos sociales* de derecho universal básicos en los planos de la alimentación, nutrición, educación, salud y situación habitacional, etc. *Puente/Chile Solidario*, de Chile, tal vez sea el programa en que más explícita y coherentemente se presenta así.

²⁹ Las condiciones o, como en el caso de *Puente*, en Chile, las 53 metas son entendidas no tanto como inversión para el futuro, sino como horizontes diversificados de enfrentamiento de la pobreza, ya que esta es multidimensional y no se restringe únicamente a la carencia de renta.

³⁰ Entendido como la trama de relaciones de interacción recíproca entre familias y comunidad, por lo tanto, uno de los dos criterios de dimensionamiento del bienestar social.

Obviamente, existen variaciones entre los países y los programas, ya sea en el peso a que atribuyen a cada uno y al conjunto de estos enfoques, o en los grados de coherencia o tensiones con que tales supuestos se expresan en los diseños y operaciones de los programas.³¹ Se dan también las conocidas distancias entre las bases normativas y teóricas, y entre el diseño y operatividad de los programas. De todos modos, es posible reconocer en los PTC por lo menos la aspiración a un enfoque más amplio e integrado tanto de la pobreza como de las formas de su reducción, enfoque que distinguirían tales programas respecto de las concepciones estrechas de la mera distribución ad hoc de dinero en situaciones de emergencia.

La definición de la *naturaleza y ámbito del subsidio* es también indicativa de las concepciones más o menos integradas de los incentivos y resultados esperados de los PTC. En efecto, aunque el incentivo a la demanda esté por definición siempre presente, el subsidio a la oferta –recursos monetarios destinados a incentivar la mejoría de los servicios sociales a los cuales se vinculan las condiciones– está presente en algunos de los PTC de la región, como se da en los casos de Honduras, Jamaica y Nicaragua (Cohen y Franco 2006; Franco 2008).

Hay aquí dos cuestiones presentes en el debate acerca de los PTC. Por un lado, la garantía de la oferta: obviamente, los equipamientos sociales deben existir y estar al alcance de las familias que, de otro modo, no tendrían cómo cumplir las condiciones. Por otro, una cuestión de fondo referente a la evaluación de la capacidad y suficiencia de los incentivos: el reconocimiento de que el mero incentivo a la demanda es insuficiente para garantizar un buen desempeño escolar o en salud, de manera de requerir ser completado por una mejoría cuantitativa, pero especialmente cualitativa de la oferta. Este punto es crucial y su reconocimiento refleja seguramente un promisorio alargamiento de la concepción y del esfuerzo de superación de las muchas de las lagunas y límites indicados por las evaluaciones antes comentadas.

El subsidio monetario es de regla general, pero algunos PTC actúan también en el *campo psicosocial* por medio de actividades de promoción, apoyo y desarrollo social realizadas directamente con las familias, como se da en el caso del programa *Puente* de Chile. Más que alternativa u oposición al subsidio monetario (Cohen y Franco 2006), el trabajo social directamente con las familias expresaría el reconocimiento de que las situaciones de indigencia y pobreza involucran, en una urdimbre de difícil superación, aspectos materiales, pero también otros no materiales y sí, en cambio, psicológicos.³²

³¹ Recuérdese, por ejemplo, la tensa convivencia entre la lógica del derecho social y el establecimiento de planos y condicionalidades.

³² Es decir, «se reconoce crecientemente la urgencia de incluir las dimensiones no materiales de la pobreza que suelen venir aparejadas con las situaciones de carencias de ingreso e insatisfacción

Finalmente, entre las características de concepción y diseño de los PTC está también la participación social, presente de una manera u otra en casi todos los programas. Consejos locales, con la participación de la comunidad y de autoridades, son los más comunes, pero en algunos programas, como en el *Oportunidades*, el colectivo de beneficiarios participa de acciones del mismo programa, entre ellas, la selección de nuevos beneficiarios.

Cuadro N° 4

PTC. OBJETIVOS, CONCEPCIONES Y PRINCIPALES CONCEPTOS:
CARACTERÍSTICAS GENERALES Y VARIACIONES NACIONALES

<i>Dimensiones</i>	<i>Características generales</i>		<i>Variaciones nacionales adicionales</i>
Objetivos	Corto plazo: alivio inmediato de la pobreza Largo plazo: acumulación de capital humano (inversiones)		Habilitar acceso al SPS (Chile) Capacitación/reinserción laboral (Argentina)
Concepción	Teoría del capital humano		Lógica del derecho social (Brasil, Chile) Enfoque de las capacidades (Chile, México)
Fundamentos			
Subsidio	Subsidio a la demanda		Subsidio a la demanda y a la oferta
Beneficios	Subsidio monetario condicionado Valores individualizados según condición		Subsidio incondicional (Brasil –para familias sin hijos) Auxilio a ancianos (Chile, México) Alimentación (Honduras, México)
	Subsidio monetario condicionado	Apoyo psicosocial	Actividades de promoción social directamente con las familias
Beneficiario	Familia –unidad de renta/intervención beneficiaria (miembros no individualizados)		Individualización del anciano (Chile, México) Individualización del joven (México)
Receptor	Mujer –jefa o no– receptora		-
Participación social	Consejos locales		Colectivos de beneficiarios (Colombia, Nicaragua) Participación de beneficiarios en la selección/supervisión (México)

Fuente: elaboración propia.

Resumimos en el Cuadro N° 4 las principales características indicativas de los objetivos supuestos y principales conceptos orientados de los PTC, tanto los generales, comunes a casi todos los programas, como las variaciones adicionales, presentes en algunos países.

de necesidades básicas, tales como la identidad y pertenencia grupal; la confianza en las capacidades de emprender acciones, el hecho de tener opinión y poder expresarla; el hecho de tener expectativas, demandas y aspiraciones con respecto a determinadas oportunidades o estándares de bienes y servicios a los que se tiene acceso; el anhelo de ser reconocido, respetado y tratado con consideración. En pocas palabras, no ser únicamente víctima de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, sino también visualizar alternativas de acción, poder elegir, actuar e influir sobre las decisiones colectivas. En términos de políticas de superación de la pobreza, es fundamental considerar aspectos socioculturales, tramas de relaciones sociales, asociatividad, juicios, estados de ánimo y lógicas que orientan las conductas de los sectores pobres» (Asesorías para el Desarrollo 2002:12).

En buena medida, la evolución teórica y normativa de los PTC reflejan los cambios en las sucesivas estrategias de combate a la pobreza dominantes en la región desde la década de 1980 en adelante.

PTC y estrategias generales de enfrentamiento de la pobreza

¿Cómo se encuadran los PTC en las sucesivas estrategias de enfrentamiento de la pobreza dominantes en la región desde la década de 1980?

La literatura se refiere a los PTC de primera, segunda y tercera generación, llamando la atención o valorizando un cierto perfeccionamiento de los mismos a lo largo de su evolución reciente, sea en materia de concepción, sea especialmente en relación a los diseños y mecanismos operacionales que habrían producido mejorías en materia de focalización, articulación de políticas y, en particular, efectividad. En su evolución, los PTC habrían superado por lo menos dos concepciones anteriores, presentes en ALC desde los programas de ajuste y reformas de la década de 1980.

Por un lado, la visión propia del radicalismo liberal, tendiente a reducir la política contra la pobreza a la estrecha estrategia de protección temporaria de los grupos pobres actuales, identificados solamente por medidas de pobreza de renta. En general, se trataba de programas extremadamente focalizados y apoyados en pruebas de medios, prácticamente reducidos al subsidio monetario, aun cuando se decía y alardeaba que estaban insertos en la «red social de emergencia» o en la «red de seguridad social» (por ejemplo, la estrategia chilena bajo el régimen de Augusto Pinochet).

Por otro lado, el primer grupo de programas de transferencias condicionadas, si bien apuntando a objetivos de reducción de la pobreza futura (a través del estímulo a la educación y la salud de las generaciones más jóvenes), tendió a restringir el enfrentamiento de la pobreza solamente por medio del subsidio directo y a las condicionalidades en salud y educación.

En la década de 1980, en medio de la crisis y de las políticas de estabilización, las estrategias latinoamericanas de enfrentamiento de la pobreza se pautaron por el modelo *fondo social de emergencia* o *red de protección social* (*safety net*). Los fondos de emergencia o de inversión social³³ constituyeron

³³ En la definición del Banco Mundial, los fondos sociales son organismos que financian pequeños proyectos según la demanda y son administrados por la comunidad o actores locales. Entre las principales características están su autonomía administrativa, la concentración de los recursos en áreas pobres; la orientación por criterios de eficiencia, bajos costos, evaluación y transparencia; y el cofinanciamiento por parte del beneficiario.

un mecanismo importante para la captación de recursos no presupuestarios, nacionales o internacionales, así como para introducir agilidad y modernidad en las máquinas públicas no siempre preparadas para actuaciones rápidas y no burocratizadas. A su vez, las redes de protección social se componían principalmente de dos grupos de programas: *subsidio al consumo alimenticio* (precios subsidiados, distribución de alimentos en especie, tales como canastas básicas o leche, *vouchers*, bonos o cupones de alimentación) y *programas de empleo mínimo*. En algunos casos involucraban también otras *transferencias monetarias directas* a las personas, con finalidades determinadas (auxilios) (Cohen y Franco 2006).

Para muchos analistas, el modelo *red de protección social* significó una ruptura con estrategias tradicionales de la asistencia social hasta entonces dominantes.³⁴ Las novedades del modelo radicarían menos en los programas mismos, de ninguna manera inéditos en relación a los antiguos sistemas de política social, y, en cambio, más en la opción por una estrategia estructurada por cuatro vectores principales: la decidida *preferencia por los subsidios a la demanda*; la *focalización estricta* en los grupos pobres, obtenida por metodologías objetivas de medición; la opción por los beneficios asistenciales en especie (*cash benefits*); y la oferta de un conjunto articulado y simultáneo de programas, la *red de protección social*, supuestamente destinados a proteger momentáneamente a los grupos pobres contra los más serios riesgos sociales, en especial aquellos afectados por las políticas de estabilización de la década de 1980. Junto con la focalización, la privatización y la descentralización, constituirían aquellos las líneas maestras de estructuración de la intervención pública en el campo social (Jorgensen y Van Domelen 2000; Draibe 1994).

Inaugurada con la radical reforma social chilena de inicios de la década de 1980, el nuevo enfoque de enfrentamiento de la pobreza, como era de esperarse, se implementó de varias formas en la región. Bolivia es la que registra, en 1986, la creación del primer Fondo Social de Emergencia, financista y gestor de la red de programas de emergencia para los grupos pobres. Se inaugura allí también el «modo aislado», vale decir, en que fondo y red están inscritos en un circuito propio y autónomo de la máquina pública, generalmente centralizado en el más alto nivel de decisiones del país (Presidencia de la República) y operando a través de reglas excepcionales, casi siempre justificadas por la

³⁴ Orientadas en general por la preferencia por subsidio a la oferta (de los servicios sociales públicos o privados) e implementadas por mecanismos relativamente imprecisos en la focalización, utilizando en general la autodeclaración de renta, y todavía caracterizadas por una gran fragmentación y discontinuidad de los programas, así como por los bajos grados de integración entre los programas asistenciales y entre estos y los programas sociales en general.

emergencia (Draibe 1994). Apoyada financieramente por el BID y por el Banco Mundial, ya bajo la denominación de Fondo de Inversión Social y con énfasis en la generación de empleo, la iniciativa se multiplicó rápidamente por la región que, una década después, contaba ya con 20 fondos principales y activos (Siri 2003).³⁵ Además de la experiencia boliviana, tuvo gran repercusión la experiencia mexicana con el Pronasol (1989-1994), tanto debido a los aspectos positivos como a los negativos.

En resumen, la protección de los grupos más vulnerables, la reducción de los riesgos sociales, la corresponsabilidad de los beneficiarios y el requisito de contrapartidas en determinados programas fueron los ingredientes constitutivos de esta estrategia de reducción de la pobreza.

Aunque se reconozca que los fondos sociales constituyen una interesante tecnología social y que además contribuyeron para introducir en el área social agilidad, patrones de gestión y eficiencia, así como iniciar una cultura de diagnóstico, las evaluaciones de estas políticas señalan también el paralelismo y la fragmentación institucional con que tendieron a operar; el hecho de no destinarse a sacar a las personas de la pobreza, en el corto y mediano plazo, la fragmentación de su acción a través de proyectos de pequeñas dimensiones y, sobre todo, los problemas de inequidad y de ausencia de sustentabilidad de los mismos (Cohen y Franco 2006; Siri 2003; Reddy 1998; Draibe 1994).

En la década de 1990, en medio de la consolidación de la democracia en casi toda la región, con las más favorables condiciones internacionales y en plena mejora de la situación en la mayor parte de los países latinoamericanos, se pueden observar cambios en las estrategias de enfrentamiento de la pobreza. Es posible identificar por lo menos dos orientaciones, no necesariamente excluyentes, en este movimiento de transformación.

- La evolución del concepto y de las orientaciones prácticas de las *safety net* de finales de la década de 1990 en adelante, con refuerzo y ampliación del paradigma, conforman las actuales estrategias de reducción de la pobreza orientadas por el principio de *manejo social del riesgo* y las redes

³⁵ Se pueden citar los siguientes países y correspondientes fondos: Belice (SIF, 1997-), Bolivia (FSE/FIS 1987-1995), Chile (FOSIS, 1991-1995), Colombia (Red de Solidaridad Social), República Dominicana (PROCOMUNIDAD, 1995-1996), Ecuador (FISE, 1991-1995), El Salvador (FIS, 1990-1995), Guatemala (FIS/FONAPAZ 1992-1996), Guyana (SIMPAP, 1990-1996), Haití (FAES, 1995-1996), Honduras (FHIS, 1991-1996), Jamaica (FIS, 1997-), México (PRONASOL, 1989-1994), Nicaragua (FISE, 1991-1996), Panamá (FES, 1991-1995), Paraguay (PROPAIS, 1996), Perú (FONCODES, 1991-1996), Uruguay (PRIS/FAZ, 1991-1995) (Siri 2003; Cohen y Franco 2006).

- permanentes de seguridad social³⁶ (Holzmann y Jorgensen 2000, 2003; Sojo 2003, 2004).
- La concepción de *red social básica* que, además de proteger inmediatamente a los grupos pobres, concentra sus beneficios en las poblaciones jóvenes con vistas a romper la reproducción generacional de la pobreza.

A mediados de la década de 1990, los emergentes PTC integran la segunda alternativa. Si en términos generales pocas diferencias los distinguen de la primera, es cierto que constituyen una estrategia más restringida, por lo menos en lo que concierne a la red social que, en el caso de los PTC, tiende a estar restringida a nutrición, salud y educación.

Más recientemente, la emergencia de lo que se ha convenido llamar *programas de tercera generación* parece ampliar las diferencias entre las estrategias. De hecho, superando las estrecheces de una y otra concepción, los PTC de última generación, de los cuales el programa chileno podría ser tomado como parámetro, mantiene los objetivos de largo plazo relacionados con la inversión en capital humano. Pero tienden a apoyarse también en concepciones más amplias de derechos sociales y, más aun, en una visión multidimensional de la pobreza, además de la apuesta en las capacidades de las personas y en el capital social, maximizado a través de las redes e interconexiones entre las personas y la comunidad.

Coherentemente, cambia también la posición relativa del programa de transferencia tanto en el conjunto de los programas prioritarios para la reducción de la pobreza como en relación al sistema más general de protección social. Por un lado, la concepción multidimensional de la pobreza proyecta una red social amplia y diversificada, que teóricamente debería afectar las diferentes dimensiones de la carencia y la destitución, en la cual el programa de transfe-

³⁶ Tal como ha sido difundida por el Banco Mundial, la perspectiva del Manejo Social del Riesgo (MSR) afirma la vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades a diversos riesgos que los afectan negativamente, de modo imprevisible, lo que contribuye a profundizar la pobreza. La protección social adecuada para enfrentar tales riesgos es menos la distribución de una renta mínima y más un conjunto de intervenciones públicas destinadas a promover la mejoría del manejo del riesgo por parte de las personas/familias, a la par del apoyo a los que se encuentran en extrema pobreza. El concepto reposa en una clasificación de las *áreas de la Protección Social* (intervención en el mercado de trabajo, previsión social y redes de protección social), en tres estrategias de enfoque del riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos (*shocks*)), en tres *niveles de formalidad del manejo del riesgo* (informal, de mercado y público) y en varios actores (personas, familias, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales). La información asimétrica y los distintos tipos de riesgo gatillan los diagnósticos y las proposiciones de los instrumentos de manejo, que tienen un doble papel: protección de la subsistencia básica y promoción de la disposición al riesgo (Holzmann y Jorgensen 2000, 2003). Para una crítica a la estrategia de MSR, ver Sojo (2003, 2004).

rencia pasa a ser uno más entre los que la integran. Por otro lado, red y PTC tienden a ser diseñados y concebidos no como sustitutivos, sino como «puerta de entrada» al sistema más general de protección social, ocupando un lugar propio y determinado, pero de ningún modo el central y único, en la estrategia de superación de la pobreza (Székely 2001; Ferranti y Sedlacek 2001).

Desde luego, las acciones de promoción social directamente con las familias tienden a constituir un eje importante del programa y uno de los determinantes de su éxito. Pero el incentivo a la suficiencia y calidad de la oferta de los servicios sociales universales, así como la integración de las políticas y programas, constituyen dimensiones también cruciales de programas concebidos así.

Si bien es verdad que muchos de los PTC continúan operando según el modo básico (y restringido), ya se puede verificar en varios la intención de avanzar en dirección a la constitución de redes sociales más amplias, aun cuando sean diseñados de manera no tan ambiciosa y compleja como la del *Programa Puente/Chile Solidario*³⁷ (Cohen y Franco 2006).

Las dificultades para el avance y decantación de tal estrategia son enormes y bien conocidas. Desde luego, debido a los fuertes problemas políticos que afectan a gran parte de los PTC, los que muchas veces son constantes blancos de manipulación electoral. Pero también debido a dificultades reales para el establecimiento de redes sociales y actividades integradas con amplia cobertura de la población pobre. Un programa de esta naturaleza es caro, exige recursos abundantes, complejas y sofisticadas tecnologías sociales, recursos humanos de calidad y buena capacidad de implementación de políticas, desafíos no siempre posibles de ser enfrentados, por lo menos en el corto plazo.

Las evaluaciones de los PTC y los estudios de caso aquí comentados apuntaron sistemáticamente al déficit de intersectorialidad e integralidad de las políticas, como una de las dificultades importantes enfrentadas por los programas. Esto es verdadero inclusive para el programa chileno, aunque este disponga de una tecnología bastante favorable a la integración de la red social. La sección

³⁷ Con inspiración en el programa chileno, la Prefectura Municipal de Sao Paulo implementó en 2005 el *Programa Acción Familia-Vivir en comunidad*, destinado a beneficiar a familias en situación de alta y muy alta vulnerabilidad social, incluidas tanto las que reciben como las que no reciben beneficios de los programas de transferencia. El programa articula e integra las áreas de trabajo, educación, salud, deporte, cultura, medio ambiente y derechos humanos, operando a través de los CRAF (Centro de Referencia Acción Familia), localizados en cada distrito atendido. El programa moviliza a personas, articula comunidades y redes locales, integra habilidades y saberes, promoviendo el acceso de las familias a la red de servicios públicos gubernamentales y no gubernamentales, en un escenario de ciudadanía activa. La meta del programa es atender a cerca de 337 mil familias, equivalente al 13% de la población del municipio, que viven en barrios periféricos, con acceso precario a la red de servicios públicos gubernamentales y no gubernamentales.

siguiente examina con algún detalle el significado y las dimensiones del problema, bajo la óptica de la constitución de la red social básica en que teóricamente se apoyan los PTC. Se dará especial atención al caso chileno, una experiencia única al respecto.

El lugar de los PTC en los sistemas nacionales de protección social: intersectorialidad, sinergias y «puertas de entrada»

Dos críticas han acompañado sistemáticamente a los PTC: el aislamiento de los programas en relación a los sistemas o mecanismos de protección social en general, y los bajos grados de integración entre las políticas y las acciones, impidiendo ganancias de sinergia en el enfrentamiento de la pobreza. Es sabido que una oferta adecuada y suficiente, aliada a la firme articulación entre los diferentes programas sociales básicos –como salud y educación–, y con los PTC, constituyen una condición del éxito de estos últimos. Programas más recientes y los perfeccionamientos de los más antiguos procuran explícitamente sanar tales límites, como se puede verificar en los programas chileno, mexicano y en el más reciente programa argentino, el *Programa Familias*. Sin embargo, las cuestiones de integración de políticas continúan desafiando a los programas regionales, respondiendo por buena parte de sus modestos o nulos resultados (BID 2001).

La capacidad institucional y la efectividad de las intervenciones públicas dependen de algunas cualidades de las políticas públicas, entre ellas la intersectorialidad o complementariedad de las diferentes acciones iniciadas. Esto es válido sobre todo para las políticas sociales, dado el carácter transversal de la gran mayoría de los problemas sociales.

Es sabido que la acción coordinada,³⁸ intersectorial y complementaria de intervenciones estatales, implementada por redes tradicionales de servicios públicos, es de difícil viabilidad. Ello, por razones bastante conocidas, casi siempre relacionadas con la propia organización del Estado. Esto, porque las estructuras administrativas y burocráticas estatales tienden a actuar de modo compartimentado, estanco, obedeciendo a distintos estilos y lógicas organizacionales, reflejando también diferentes tradiciones y varias culturas burocráticas.

³⁸ La coordinación de políticas constituye un proceso político y técnico de naturaleza simultáneamente analítica e instrumental, con el objetivo de *crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos*. Es un proceso que puede ocurrir en diferentes niveles de las políticas y de las estructuras del Estado (coordinación vertical y coordinación horizontal), según distintos alcances (*macro, meso y micro*), grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos) (Licha y Molina 2006; Peters 1998a, 1998b; Bardach 1998).

En el caso de determinados programas para la pobreza, una dificultad de este tenor tiende a producir efectos de incluso mayor gravedad. Como es sabido, dado el carácter multidimensional de la pobreza, los programas que pretenden su reducción exigen armazones complejas y bien dotadas de complementariedad entre los diferentes tipos de intervenciones necesarias. No hay modelos únicos que aseguren automáticamente las intersectorialidades y sinergia buscadas. Las variaciones entre países y programas son grandes, así como los resultados de los tipos de coordinación en que se apoyan.

Pero el concepto de intersectorialidad va mucho más allá de la mera simultaneidad de acciones sectorialmente distintas o del concurso de múltiples organismos sectoriales que ocurren por mera yuxtaposición en un dado e igual momento del tiempo. Involucra antes la articulación de saberes y experiencias en la planificación, realización y evaluación de acciones destinadas a alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, con el objeto de lograr el desarrollo social (Junqueira 1998). Así concebida, corresponde a una estrategia deliberada de intervención que, para además de los efectos sectoriales de cada política participante, pretende también la apropiación de los beneficios generados por la oportunidad y sinergia de las acciones conjugadas. En otras palabras, la intersectorialidad incorpora y sintetiza las virtudes atribuidas a la coordinación y especialmente a la complementariedad.

3. PTC. FORMAS COOPERATIVAS E INTERSECTORIALES DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN

La intersectorialidad es la base de la concepción y diseño de los PTC. Interfaces, complementariedades y efectos sinérgicos de la interacción entre las políticas de salud, nutrición y educación, constituirían condiciones necesarias para el logro de los objetivos pretendidos. En el límite, los PTC constituirían un tipo de *política integral* orientada por los principios de la *multidimensionalidad*, *de la focalización*, *del ciclo de vida*, *de la participación* y *de la centralidad en la familia*, que tiende a expresarse en estructuras organizacionales articuladas, ágiles e inteligentes (Engel 2004).

Aunque el enfoque de la integralidad o intersectorialidad sea pertinente, dados los aspectos multidimensionales de la pobreza, no se puede desconocer que su sentido no es consensual entre los formuladores de políticas.³⁹

³⁹ Cohen y Franco (2006) recuerdan por lo menos cuatro acepciones del concepto: el modo integrado de concebir la población objetivo simultáneamente como *productora* (empleo), *consumidora* (de bienes públicos) y *usuaria* (de los servicios sociales públicos); la combinación de

Las investigaciones y análisis de los diferentes PTC han señalado sistemáticamente déficits de intersectorialidad, aun cuando formas de colaboración entre las instituciones son promovidas en los diversos niveles de la implementación (Banco Mundial 2003; Serrano 2005; Raczynski y Serrano 2004; Palma y Urzúa 2005; Draibe 2006a, 2006b). A pesar de las evaluaciones negativas, estos programas han procurado atender, de una manera u otra, los requisitos de integralidad a través de estructuras de articulación y cooperación interinstitucional deliberadamente creadas para esta finalidad, como se ve en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 5

PTC. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTERSECTORIALIDAD
Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

País N° de familias/benef. Programa	Coordinación interinstitucional de carácter horizontal		Participación de los beneficiarios (local)
	Agencias centrales	Unidad Gestora Regional /Local	
Chile <i>Puente/ Chile Solidario</i>	Mideplan y Fosis Secretaría Ejecutiva Equipo Superv. Nacional Nivel intraministerial	Coordinación regional Gestor local Prefectura Municipal/ Unidad de Intervención Familiar Agentes del Programa Apoyo Familiar	Red local de Intervención Social (coordinación de la oferta pública y privada existente en el territorio)
Colombia <i>Programa Familias en Acción-PFA</i>	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social Nivel Presidencia de la República	Gestor local Prefectura Municipal Agente local del PFA Enlace Municipal (designado por la Prefectura)	Conversatorios Municipales Comités Municipales de Madres Asamblea de Madres
Brasil <i>Bolsa Familia</i>	Min. Desarrollo Social Secr. Nac. Renta y Ciudadanía Nivel interministerial Caja Económica Federal	Colaboración de los estados Gestor local Prefectura Municipal	Consejo de Control Social Mixto (exclusivo o no)
México <i>Oportunidades</i>	Coordinación Nacional Nivel Ministerial	Comités técnicos estatales Gestor local Unidades de Servicios (titulares, escuela, salud) Punto Centinela (información/co-nexión en la red)	Asamblea Comunitaria (algunas funciones de ejecución) Comités locales de promoción comunitaria
Nicaragua <i>Red de Protección Social</i>	Secret. Têc- Presidencia Fondo Social de Emergencia Consejo Coordinador Nivel Presidencial Unidad Ejecutora Central	Comité local (interinstitucional) Unidad ejecutora local Coord. salud y educación Colaboración Prefectura Municipal y sociedad civil	Asamblea Comunitaria (algunas funciones de ejecución) Agente local «promotor» (elegido por la asamblea)
Honduras <i>Programa de Asignación Familiar PRAF II</i>	Fondo Inver. Social Dirección Ejecutiva Consejo Sup. Admin. Nivel Presidencial	Prefectura Municipal (solo apoyo logístico) Agentes del Programa	No prevista

Fuentes: Draibe (2006a, 2006b); Cohen y Franco (2006).

medidas de mediano a largo plazo, además de las urgencias sociales; la articulación de acciones que enfrenten las consecuencias, pero también las causas de la pobreza; y la búsqueda de sinergia entre sectores y programas sociales.

El cuadro permite verificar las variadas formas y mecanismos institucionales de cooperación e integración de políticas en los PTC, y refleja las principales características organizacionales que los tipifican: *la centralización decisoria y la gestión descentralizada*;⁴⁰ *la presencia de unidades gestoras*⁴¹ y *de agentes locales del programa*;⁴² y *mecanismos de participación social*.⁴³

¿Cuáles son los tipos y niveles de cooperación e intersectorialidad que se hacen posibles por estas estructuras y mecanismos? Si tomamos como referencia la clasificación de Peters (1998a), podríamos tal vez afirmar que, aun en las experiencias más exitosas, los PTC no superaron aún el nivel de la *coordinación*

⁴⁰ Los PTC, en general, nacieron bajo una fuerte centralización en el gobierno central, coordinados y ejecutados en organismos creados con las respectivas presidencias de la República (Colombia, Nicaragua, Honduras), bajo la dirección del fondo social que financia el programa (Honduras, Nicaragua y, en cierta medida, Chile), o en el interior de un ministerio dado, usualmente acompañados por mecanismos de interacción interministerial (Brasil, Chile, México). Algunos programas cuentan con estructuras intermedias de coordinación y/o gestión, creadas en los estados o regiones (México, Colombia, Chile). En el caso mexicano estas estructuras estatales tienen un perfil técnico, existen en todos los estados y son consideradas por las autoridades del *Programa Oportunidades* como la espina dorsal del programa.

⁴¹ Los PTC necesitan de alguna estructura descentralizada que cumpla las funciones de selección, inventario, reinventario de beneficiarios, controles de las condiciones y otras. Algunos programas (Colombia, Chile y Brasil) se apoyan en una efectiva descentralización de la gestión hacia los municipios mediante convenios de colaboración. Otros crean sus propias unidades locales (*Oportunidades*). Los programas de Honduras y Nicaragua se apoyan en un comité local, formado por personal de las respectivas áreas (salud, educación, etc.). En esos últimos casos, la Prefectura Municipal es colaboradora, como máximo, a través de la proporción de apoyo logístico. Dependiendo de la legislación, la unidad gestora local constituye una estructura exclusiva del programa, incluso donde el gestor local es la Prefectura Municipal. Tal es el caso del programa chileno, cuya legislación determina la creación de la Unidad de Intervención Familiar, con estructura, composición y funciones predeterminadas. Otros programas prevén la creación de un organismo colectivo local sin funciones gestoras (*Bolsa Familia* de Brasil).

⁴² Los programas chileno y colombiano cuentan con agentes locales propios: el Apoyo Familiar (Chile) o el Enlace Municipal (Colombia). Estos «funcionarios» pueden ser designados por las autoridades centrales del programa o por la Prefectura Municipal, y cumplen funciones gestoras exclusivas.

⁴³ Los PTC son muy heterogéneos en cuanto a la participación social (la sociedad, la comunidad y los beneficiarios), variando desde su total ausencia (programa hondureño) hasta formas participativas de comisión de beneficiarios en algunas actividades. El programa colombiano utiliza una metodología participativa para las actividades de inclusión de beneficiarios, seguimiento, información y balances, a través de los *conversatorios municipales* (reuniones de trabajo cuatrimestrales), Comités Municipales de Madres y Asamblea de Madres Titulares. El programa brasileño prevé la actuación de un Consejo Social en cada municipio, pudiendo ser exclusivo del programa o no. Tales estructuras colectivas tienen, en general, funciones de supervisión, control y algunas veces de representación de los beneficiarios (Colombia, México). En pocos casos participan de las actividades de selección/ratificación de beneficiarios, como ocurre en México y Nicaragua.

positiva, restando un buen margen para que alcancen el grado superior de *integración de políticas*.⁴⁴

En el plan del discurso y, en algunos casos de la legislación específica, los programas insisten en la importancia de la intersectorialidad por lo menos en las áreas de sus condiciones. Pero, obviamente, la integración no se obtiene automáticamente de estas medidas. Algunos programas cuentan, aparte del centro decisorio, con organismos de coordinación interinstitucional de carácter horizontal, de los cuales participan representantes de las áreas de salud y educación junto con las autoridades del programa. Tales estructuras son, en general, de nivel interministerial y, más raramente, de nivel regional o estatal. Es sabido, por lo demás que es muy bajo el grado de efectividad intersectorial de organismos de este tipo; si bien son importantes para la generación de consensos, la mayoría de las veces son incapaces de traducirlos en efectiva integración, desde el tope hasta los niveles locales de la prestación de los servicios. Además, muchas veces enfrentan «incompatibilidad» intersectorial (entre ministerios y sus prioridades, por ejemplo).

Las estructuras regionales (estados, regiones o equivalentes), cuando están organizadas de la misma forma (meras reuniones de jefaturas intermedias representantes de sus respectivas áreas), tienden a repetir tales dificultades.

Estructuras de naturaleza técnico-operacional parecerían tener una capacidad mayor para hacer efectiva la intersectorialidad, tanto a nivel regional (como en el caso de México) como a nivel local (como por ejemplo la del programa chileno). Si en ese plano se realizan actividades de cooperación entre los prestadores de servicios sociales (educacionales, de salud, de asistencia social y otros), aumentan las posibilidades de mayor intersectorialidad.

Vale la pena revisar, al respecto, la experiencia chilena. Es verdad que, incluso en este caso, los analistas encuentran déficit de intersectorialidad debido principalmente a las formas tradicionales de trabajo de cada área y sus burocracias (Serrano 2005). Pero, sin duda, el *Programa Puente/Chile Solidario* constituye un caso ejemplar entre los programas de transferencia condicionadas latinoamericanos. Ello, no tanto por sus resultados, sino más bien por el deliberado esfuerzo de diseñar un programa y una metodología de intervención orientados a la superación de la fragmentación institucional, bajo el lema de

⁴⁴ Tomando en cuenta los objetivos y los tipos de sinergia que pueden generar, Peters (1998a) distingue cuatro tipos de coordinación que involucran niveles crecientes de interacción de políticas y de inversiones en capital político: *coordinación negativa* (se limita a eliminar obstáculos entre programas), *coordinación positiva* (cooperación para cooperaciones conjuntas), *integración de políticas* (cooperación para metas y objetivos únicos) y *desarrollo de estrategias gubernamentales* (coordinación con el objeto de formas nuevas de gobernabilidad).

intersectorialidad y complementariedad de las políticas. Es bajo este prisma que el programa chileno se estudia aquí.

Sistema *Puente/Chile Solidario*: bases y mecanismos de la cooperación e intersectorialidad

El *Programa Puente* y su esqueleto institucional mayor, el *Programa Chile Solidario* han sido calificados entre los PTC más maduros o desarrollados de la región. Además de apoyarse en una concepción multidimensional de la pobreza y orientarse por los objetivos de largo plazo relacionados a la inversión en capital humano, fueron diseñados y concebidos como efectiva «puerta de entrada» al sistema más general de protección social (Raczynski 2007).

Desde el punto de vista de la institucionalidad, *Chile Solidario* parece apostar por un cambio del concepto institucional de las políticas sociales dirigidas a los pobres, entendiéndolas como un *sistema coordinado de protección social*, concepto que se apoya en una visión sistémica e integral de las demandas sociales y de las respuestas por parte de las políticas públicas.

La intersectorialidad y la integralidad de las políticas y programas sociales fueron perseguidas por el programa desde su concepción inicial. Tanto su estructura organizacional como su metodología de intervención fueron deliberadamente diseñadas y armadas a modo de facilitar la superación de la fragmentación típica de la institucionalidad social, permitiendo la adecuada articulación de los servicios públicos en torno a los objetivos del programa, fortaleciendo aun más las capacidades institucionales de los actores locales (Raczynski 2007; Raczynski y Serrano 2004; Ruz y Palma 2005).

Centralizado en el Ejecutivo central,⁴⁵ su gestión es descentralizada y operada por los municipios mediante un convenio de cooperación. Las estructuras técnicas nacionales y regionales responden por la implementación y supervisión del programa (comités técnicos y equipos de supervisión). Los municipios se incorporan por adhesión y la Prefectura responde por la instalación de la unidad local del programa (Unidad de Intervención Familiar, UIF), operada por funcionarios que coordinan, monitorean y supervisan el trabajo con las familias (Fosis 2004). Tal estructura es la base de la gestión local del *Programa*

⁴⁵ *Puente/CHS* es de responsabilidad del Ministerio de Economía y Planificación (Mideplan) y es financiado por el Fosis (Fondo de Inversión Social). Convenios de colaboración con otros ministerios y servicios públicos garantizan el acceso preferencial de las familias a los programas y servicios universales.

Puente y está ocupada por técnicos típicos, *apoyos familiares*, que actúan con las familias y con la Red Local de Intervención Social.

En lo que respecta a la intersectorialidad, la articulación del programa con todas las áreas sociales involucradas en las condiciones se hace en los tres planos de la estructura administrativa del país a través de comités de articulación (nacional y regionales) y de la Red Local de Intervención Familiar (municipal).⁴⁶ La metodología de intervención del *Programa Puente* se apoya en el trabajo personalizado con cada familia por parte del *apoyo familiar*, cuyo papel principal es el de motivar a las familias para la creación o el restablecimiento de los vínculos entre las personas y las instituciones públicas y privadas que responden por la provisión social en el territorio.

El eje articulado de esta metodología es la aproximación e incorporación de las familias beneficiarias a la red de servicios ofertados por los diversos programas sociales. Por el lado de la oferta, las diferentes instituciones de las áreas de salud, educación, trabajo, habitación, justicia y otras se comprometen, por medio de convenios y otros acuerdos, a dar prioridad a esas familias en la oferta de servicios y beneficios, y a reforzar la red existente cuando sea insuficiente. Por el lado de la demanda, los apoyos familiares y la UIF deben identificar la red existente y asegurar la inserción de las familias según sus necesidades específicas. Esta estrategia de intervención tiene como objetivo principal superar el aislamiento social en que viven las personas en situación de indigencia, ofreciéndoles la información, los recursos y las oportunidades que vengan a atender sus necesidades (Draibe 2006a).

La presencia y acción de los apoyos familiares es crucial, como afirman Ruz y Palma (2005) para *llevar la red social local al beneficiario; apoyar y estimular psicossocialmente a la familia y operar como gestor y activador del proceso de obtención de mínimos sociales por parte de las familias*.⁴⁷

El sistema es complejo, de ahí la natural opción por el formato de *red* que «busca sinergias entre los niveles verticales y horizontales de la administración. Asimismo, también se diseñó una estrategia de apoyo a los gobiernos locales,

⁴⁶ La Unidad de Intervención Familiar es responsable de la creación de la Red Local de Intervención Social, encargada de coordinar la oferta pública y privada disponible en el territorio, además de cumplir con las tareas iniciales de identificación y selección de las familias, y de su designación a los apoyos familiares.

⁴⁷ A lo largo de la intervención, el apoyo familiar opera simultáneamente junto a los beneficiarios y a las instituciones prestadoras de servicios para que sean efectivamente ejecutadas las actividades relacionadas a los mínimos sociales definidos en las 53 metas. Una vez terminada la intervención, se apuesta por la habilitación del beneficiario para hacer uso de los distintos puntos de las redes de apoyo a fin de seguir usufructuando de los servicios y beneficios del sistema de protección social universal.

orientada a promover la sustitución de las lógicas sectoriales por una oferta territorial integrada y pertinente a las realidades locales» (Cohen y Villatoro 2006:199).

Así, cada UIF está apoyada por una Red Local de Intervención compuesta por representantes de las principales instituciones y/o organizaciones públicas o privadas prestadoras de servicios a las familias en extrema pobreza. La tarea principal de esas redes es ofrecer soporte institucional a las familias. Basándose en la oferta programática que cada institución u organización dispone, se les ha propuesto rearticular sus recursos y acciones en función de las necesidades y demandas de las familias que participan del programa. Por lo tanto, el propósito de esa instancia es conformar una red de intervención, vale decir, una red social abierta que integre a diversas instituciones con el objetivo común de dar respuestas a las necesidades concretas de las familias (Fosis 2004). En ese modelo, la coordinación del programa opera en el plano local, en condiciones de que la articulación de servicios públicos y privados de las esferas provincial y regional tienen carácter subsidiario y de apoyo a las redes locales. En las comunas donde no existe oferta suficiente de servicios, cabe a las instancias provinciales y regionales activar los recursos necesarios (Ruz y Palma 2005).

Este tipo de intervención propicia el fortalecimiento institucional local, activando la red social para que oriente sus servicios y beneficios a las familias de escasos recursos en situación de extrema pobreza. En este caso, el soporte más importante de esta estrategia de intervención no es la incorporación de recursos adicionales, sino que el mejor aprovechamiento de los ya existentes (ver www.chilesolidario.cl).

Una característica nada trivial del sistema es la fuerte base legal en que se apoya, la que constituye una característica más general del Estado chileno. En otras palabras, la ley funciona, y las reglas y determinaciones son dotadas de *enforcement*, lo que es vital para el buen funcionamiento del programa en todos los niveles de la estructura estatal, y particularmente para garantizar la intersectorialidad en que reposa.⁴⁸

Algunas lecciones del *Programa Puente*

El *Programa Puente* propone un nuevo enfoque de intervención social basado en el supuesto de que muchas familias se encuentran excluidas de las redes

⁴⁸ Este es también un aspecto notable en el sistema español de asistencia social, en el que la fuerza de la ley es la que, en última instancia, garantiza la intersectorialidad, o por lo menos, el esfuerzo conjugado de los varios servicios públicos para el logro de objetivos comunes (Draibe 2007)

sociales y asistenciales existentes, careciendo de condiciones mínimas que les aseguren una calidad de vida digna y adecuada.

Es verdad que no se puede deducir de las virtudes de diseño que el *Programa Puente* no enfrenta dificultades y desafíos. Desde luego, la superación de las condiciones de indigencia constituye un proceso difícil, ya que extrapola los límites del programa la posibilidad de resolver de modo más permanente las capacidades y condiciones de inserción laboral y de habitación. Ruz y Palma (2005) señalan otros problemas de organización y gestión: insuficiencia de la oferta pública, lentitud de las articulaciones –en especial de las verticales–, deficiencias e insuficiencias de la infraestructura inteligente y del sistema de operación de los bancos de datos. No es casualidad que la actual administración chilena haya señalado como metas de perfeccionamiento del *Programa Puente/Chile Solidario* la aceleración de la transición de un sistema basado en condiciones mínimas a un sistema fundado plenamente en la lógica de derechos y el fortalecimiento del soporte conceptual a nivel de la comunidad, de manera de permitir una mayor sustentabilidad del trabajo y su ampliación para otros grupos vulnerables, así como la mejoría de los sistemas y equipamientos de gestión y comunicación.

Sin embargo, no hay duda de que, en buena medida, el éxito hasta ahora alcanzado por el programa reposa en las formas institucionales innovadoras por medio de las cuales buscó enfrentar la cuestión de la intersectorialidad y de la aproximación entre las necesidades de las familias y la oferta de servicios sociales.

Como ya se enfatizó anteriormente, la idea orientadora inicial fue que el *Programa Puente* se constituyese en una puerta de entrada, o de acuerdo a la expresión chilena, en una «ventanilla única» o instancia de acceso al sistema de protección social (Ruz y Palma 2005). El programa se pauta por una intervención que integra la atención y prestación de un conjunto sectorialmente diversificado de servicios sociales, articulando acciones de protección, servicios públicos universales, transferencias monetarias y programas de seguridad social a los cuales los beneficiarios tienen acceso por derecho. Finalmente, hay que destacar que el programa opera con metas claras, de fácil comprensión y comprobación (aunque para alcanzarlas se pueda enfrentar dificultades).

Así, la intersectorialidad fue y es meta y principio de orientación del diseño y operación del programa. Vimos cómo sus estructuras, en todos los planos de gobierno, se apoyan en mecanismos de articulación entre los diferentes sectores de políticas sociales. Pero no cabe duda de que la integración de políticas y la plena intersectorialidad reposan fundamentalmente en dos mecanismos: (i) la aproximación de la oferta de servicios con el trabajo intensivo de apoyo y promoción familiar, mecanismo que además de promover el desarrollo de las familias permite un conocimiento en detalle de sus necesidades y carencias,

convirtiéndose (a través de los apoyos familiares, de las UIE y de las Redes Locales de Intervención) en información para los sectores públicos encargados de atenderlas; y (ii) el sistema de mínimos sociales (expresado en las 53 metas).

Sobre estos últimos vale la pena registrar que la determinación de *mínimos sociales* ha sido abordada sistemáticamente por muchos programas de diferentes países y en las más diversas áreas sociales, con poco éxito. El *Programa Puente* asumió el riesgo e identificó tales condiciones como metas sectoriales claras, individualizadas, de fácil conocimiento y comprobación, a ser alcanzadas por las familias en un período determinado.

Son muchas las virtudes de tal procedimiento. Las metas son desde luego de mutuo conocimiento de los técnicos del programa y de las familias, quienes por otro lado asumen voluntariamente el compromiso de alcanzarlas, pudiendo más tarde ser cobradas a ellas. Son también de conocimiento de los técnicos y operadores, los servicios públicos a los que deben acceder las familias para alcanzarlas (la escuela, el puesto de salud y otros). Para las familias, constituyen un plan de trabajo sencillo y claro de lo que se espera de ellas. Para los apoyos familiares constituyen también un plan de trabajo detallado de los temas que deben tratar en sus visitas y trabajos de educación y promoción social con las familias. En otras palabras, constituyen en sí un *instrumento de fuerte apalancamiento de la intersectorialidad*.

El sistema ha sido criticado por varios aspectos, sea por el carácter autoritario e invasivo del trabajo con las familias o porque algunos analistas consideran exiguas las metas del programa. Sin embargo, es bastante consensual la apreciación de que el *Programa Puente* sí ha logrado facilitar la entrada de las familias beneficiadas al sistema de protección social chileno —el cual es, en última instancia, su objetivo (Raczynski 2007).

4. OBSERVACIONES FINALES

Los PTC surgen y se implantan en ALC cuando ya perdía fuerza y sentido la oposición de universalismo versus focalización, la que, hasta mediados de la década de 1990, polarizara estérilmente el debate acerca de los programas para la pobreza.

Este no fue un movimiento aislado. En verdad, guarda afinidad con cambios más generales de paradigmas o matrices cognitivas, que aproximadamente en los últimos 10 años vienen marcando el pensamiento respecto de las políticas sociales y los programas de reducción de la pobreza.

En la base de estas transformaciones hay cambios referentes a valores y principios de justicia social, expresados en por lo menos dos planos: la ampliación

de los derechos sociales, como fundamento de las *policies* que acompañan la reciente ola de democratización de la región, y también el embrionario, pero perceptible, cambio de eje desde los estrechos y limitados entendimientos y conceptos de pobreza e inclusión social predominantes en la región, bajo el liberalismo de la década de 1980, hasta conceptos más amplios de solidaridad y cohesión social que hoy predominan.

La evolución de los PTC en cierta medida registra un movimiento más general. Como tratamos de enfatizar, los programas más recientes, llamados de tercera generación, ya retratan los nuevos valores y conceptos al redefinir y relativizar el lugar y papel otorgado a las transferencias en el sistema de protección social, al operar con un concepto complejo y multidimensional de pobreza y, por cierto, al incorporar las actividades de apoyo y desarrollo social de las familias como uno de los pilares de sustentación del programa.

Por otra parte, la positiva evolución de los PTC, en los planos de concepción y diseño, no parece haberse traducido aún en resultados. Los PTC experimentan la paradójica situación de una exitosa trayectoria de diseminación y divulgación, junto a resultados bastante mediocres en materia de reducción efectiva de la pobreza, tanto en el corto como en el largo plazo.

Las evidencias muestran efectos de mitigación de la pobreza y de reducción de la desigualdad en varios países. Pero también se observa que no solo los bajos valores de las transferencias son incapaces de sacar a las familias de la situación de pobreza, sino que además tienen efectos momentáneos sobre la renta ad hoc. Vale decir, desde el punto de vista de la renta, no se vislumbran «puertas de salida» que permitan a las familias salir de forma sustentada de la situación de dependencia.

Tampoco existen evidencias significativas de impactos de largo plazo que pudieran indicar una acumulación de capital humano en los más jóvenes y, por lo tanto, una mayor probabilidad de salir de la situación de pobreza en el futuro, gracias a su más elevada productividad –uno de los objetivos centrales de los PTC.

Esto ocurre porque, como vimos, los resultados positivos de los PTC en las áreas de educación, salud y nutrición se restringen casi exclusivamente al cumplimiento de las condiciones, tales como matrícula y asistencia escolar y controles y consultas regulares en los centros de salud. Pero tales resultados son significativos únicamente para los países y grupos de personas que antes de la implementación de los programas presentaban bajas tasas de actividad en dichos campos. Para los países y personas con tasas previamente altas, el programa fue poco efectivo. Con pocas excepciones, no se registran impactos positivos en la salud de las personas, en el nivel nutricional de los niños, ni en la progresión y aprendizaje escolar.

Frente a esta situación, se podría afirmar que los PTC son programas de alivio momentáneo de la pobreza y no programas con impactos educacionales y sanitarios significativos, como pretenden muchos de sus defensores y propagandistas.

Los estudios de caso que apoyaron el trabajo –programa de Argentina, Brasil, Chile, Honduras y México– reiteran estos resultados generales. El caso chileno, sin embargo, presentó resultados interesantes en cuanto al cumplimiento de las 53 metas del *Programa Puente*.

Como hemos visto, las tasas de alcance de esos mínimos sociales ya eran relativamente altas en el punto de partida del programa. Pero hubo avances significativos en casi todas las metas, con la casi universalización de algunas, así como avances más acentuados en aquellas que presentaban desde un inicio más bajos porcentajes. Las más bajas tasas de avance se verificaron en las metas relacionadas con el empleo/renta y situación habitacional.

Ante tales resultados se puede afirmar que el *Programa Puente* logró facilitar el tránsito de las familias hacia el sistema de protección social –objetivo real del programa. Dos factores deben haber contribuido para tales positivos resultados. Por una parte, el trabajo social realizado directamente con las familias. Por otro, la tecnología diseñada y utilizada por el programa para garantizar la intersectorialidad y para promover el aumento de los grados de cohesión social a través de las redes sociales y de servicios a los cuales las familias beneficiadas son incorporadas.

Tal resultado no parece proyectarse en los otros casos examinados. Prácticamente todos los programas incluyen mecanismos de integración de políticas, pero al mismo tiempo registran déficit de intersectorialidad.

La intersectorialidad es un supuesto necesario de los PTC, ya que entre las condiciones del beneficio están por lo menos dos acciones públicas básicas de acción simultánea: la educación y la salud. Fuera de cuestiones de coordinación, es de la misma sinergia producida por la articulación de programas de distintos sectores que se esperan efectos positivos sobre la reducción de la pobreza actual y futura.

Vista bajo otro prisma, la articulación inicial de diferentes acciones significa, en el plano inmediato, la constitución de una red social básica que, más adelante, opere como efectiva «puerta de entrada» de los beneficiarios al sistema de protección social. En este plano, la intersectorialidad adquiere significado pleno: el de condición de éxito del programa antipobreza.

Si los PTC vinieron para quedarse, entonces les queda un largo camino de perfeccionamiento para que se integren, en su debido lugar y ámbito, a los sistemas de protección social. Sin duda, son las áreas de la intersectorialidad de las políticas, por un lado, y la interacción entre el programa, los servicios y las familias, por otro, las dos dimensiones que más seriamente parecen desafiar los PTC hoy vigentes en la región.

REFERENCIAS

- Asesorías para el Desarrollo (2002). «Evaluación de impacto del programa de desarrollo local IMPULSA, Informe Final.» Consultores responsables: Claudia Serrano y Manuela Valle, Santiago, Chile.
- Banco Mundial (2003). «Taller Sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): Experiencias Operativas. Informe Final.» Quito, Ayala Consulting Co.
- Bardach, E. (1998). «Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship.» Washington D.C.: The Brookings Institution. (<http://brookings.nap.edu/books/0815707975/html/index.html>).
- Barros, R. Paes de (2005). «O papel do Programa Bolsa Família no combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.» MDS (www.mds.gov.br).
- (2006a). «Entrevista.» *Revista Veja*, 3 de marzo, 109.
- (2006b). «Falta uma verdadeira estratégia social.» Entrevista. IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=464).
- (2006c). «Income Inequality in Brazil.» Documento de trabajo, versión de circulación restringida.
- Behrman, J. R., S. W. Parker, and P. E. Todd (2005). «The Longer-Term Impacts of Mexico's Oportunidades School Subsidy Program on Educational Attainment, Cognitive Achievement and Work.» (www.iai.wiwi.uni-goettingen.de/spip2005/parker.pdf)
- BID (2001). «Influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de los sistemas de protección social y combate a la pobreza en America Latina y el Caribe: marco analítico.» Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington D.C., BID.
- Bourguignon, F., P. Leite, and F. Ferreira (2002). «Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions Across Countries.» William Davidson Working Paper N° 478. ([http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/6bdf1e43f715655785256df2005afa04/\\$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Backpaper2.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/6f1c77f445edaa6585256746007718fe/6bdf1e43f715655785256df2005afa04/$FILE/Brazil%20Inequality%20Report_Backpaper2.pdf)).
- Cardoso, E., and A. Portela (2003). «The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil.» Paper. (<http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>).
- Cohen, E. (2007). «Oportunidades: lecciones aprendidas y desafios pendientes.» Working paper, iFHC.
- Cohen, E. e R. Franco, coord. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D. F.: FLACSO-México.
- Cohen, E. y P. Villatoro (2006). «Chile: Puente-Chile Solidario.» En E. Cohen y R. Franco (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D.F.: FLACSO-México.
- Davis, B. (2003) «Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean.» In FAO, (ed.). *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*. Rome: FAO. (<http://www.fao.org/docrep/006/Y4940E/y4940e0f.htm>)

- De la Brière, B., and L. Rawlings (2006). «Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?» S P Discussion Paper N° 0603. World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series.
- Draibe, S. M. (1994). «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas.» *Desarrollo Económico* 34, 181-196.
- (2006a). «Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia.» En E. Cohen y R. Franco (co-ords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México D. F.: FLACSO-México, 138-176.
- (2006b). «Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de programas de transferências condicionadas (PTCs) para o combate à pobreza. Programa Oportunidades (México) Programas Puente/Chile Solidário (Chile). Projeto Assessoria ao Cadastramento, Planejamento e Avaliação dos Programas de Transferência de Renda no Município de São Paulo.» Convênio PMSP/ SMDS e UNICAMP/ FECAMP/NEPP.
- (2007). «Bolsa Familia: Estrategias de redução da pobreza e PCTs no Brasil.» Working Paper, IFCH.
- Engel, W. (2004). «Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad.» Washington D.C., BID.
- Ferranti, D., and G. Sedlacek (2001). «Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs.» World Bank Report N° 20208-BR, Washington D.C.
- Ferreira, F. (2004) «The Role of Conditional Cash Transfers in the Process of Equitable Economic Development.» World Bank, Second International Workshop on Conditional Cash Transfer (CCT) Programs April 26-29, 2004. São Paulo, Brazil (http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140119752568/Ferreira_En.pdf)
- Fiszbein, A. (2006). What Have We Learned About the Impacts of CCTs? Session of the 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers, Istanbul, Turkey
- Fosis (2004). «Avance de las obras.» Serie Reflexiones desde el Puente. Cuadernillo de Trabajo N° 1. Santiago, Fosis. (<http://www.programapuerto.cl/cuadernillo1.pdf>)
- Franco, R. (2007). «Protección social en Honduras: el papel de los Programas de Transferencias Condicionadas: Praf I, II y III.» Working Paper, IFCH.
- Glassmann, A., M. Gaarder, and J. Todd (2006). «Demand-side Incentives for Better Health for the Poor: Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean.» IADB Economic and Sector Study Series, RE2-06-033. Washington, IADB. (www.iadb.org/publications)
- Golbert, L. y C. Giacometti (2007). «Los programas de transferencia de ingresos condicionados. El caso argentino.» IFCH. Working Paper.
- Holzmann, R. y S. Jørgensen (2000). «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá.» (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall%202001/elearning/fall2001/readings/pdfpapers/manejo.pdf>).
- (2003). «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.» *Revista Facultad Nacional Salud Pública* 21(1), 73-106.
- Jorgensen, S. L., and J. Van Domelen (2000). «Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.» In N. Lusting (ed.). *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution/Inter-American Development Bank.

- Junqueira, L. A. P. (1998). «Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal.» *Revista de Administração Pública* 32(2), 79-91. (<http://www.hcsp.ensp.fr/hcspi/docspdf/adsp/adsp-15/ad153535.pdf>).
- Licha, I. y C. G. Molina (2006). «Coordinación de la política social: criterios para avanzar.» INDES, Serie de Documentos de Trabajo I-58.
- MDS (2007). «Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Impacto do Programa Bolsa Família.» Brasília, SAGI/MDS (<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/pesquisas>).
- Mideplan. *Sistema Chile Solidario*. (www.mideplan.cl).
- Mkandawire, T. (2005). «Targeting and Universalism in Developing Countries Accessible». (<http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/2005/docs/Mkandawire.pdf>)
- Morley, S., and D. Coady (2003) «From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries.» Center for Global Development and International Food Policy Research Institute, August.
- Ossandón, M. (2004). Conferencia Internacional: «Institucionalización de la Política Social para la Superación de la Pobreza». Ciudad de México, 28-29 de septiembre. (http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/sesiones/session02/CHILE_M_OSSANDON_PRESENTACION.pdf).
- Palma, J. y R. Urzúa (2005). «Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario.» *Serie Políticas Sociales* 12. París, Programa MOST, UNESCO.
- Peters, G. (1998a). «Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination.» Research Paper N° 21. Ottawa, Canadian Centre for Management Development. (<http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/pdfs/p78.pdf>).
- (1998b). «The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?» Department of Political Science. University of Pittsburgh. (www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf).
- Raczynski, D. (2007). «Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro.» Working Paper, iFHC.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2004). «Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile.» CEPAL.
- Rawlings, L. B. y G. M. Rubio (2003). «Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.» Secretaría de Desarrollo Social. *Série Cuadernos de Desarrollo Humano N° 10*. México, SEDESOL.
- Reddy, S. (1998). «Social Funds in Developing Countries: Recent Experiences and Lessons.» UNICEF Staff Working Papers Evaluation, Policy and Planning Series Number EPP-EVL-98-002.
- Reimers, F., C. DeShano da Silva, and E. Trevino (2006). *Where is the «Education» in Conditional Cash Transfers in Education?* Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- Ruz, M. A. y J. Palma (2005). «Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile solidario (Informe Preliminar).» Santiago, Universidad de Chile. (<http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informe-chile-solidario.pdf>).
- Saintard Vera, J. (2004). «Aspectos facilitadores de los sistemas de protección social.» Primera Reunión de la Comisión Interamericana de Desarrollo Social CIDES. Santiago, 5-6 de abril. (www.oas.org/udse/cides/espanol/web_cic/JSaintardCHILEsOLIDARIOAspectosfacilitadores.ppt).

- Samson, M. (2006). «El caso de las Transferencias Sociales No Condicionadas.» Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en efectivo condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio.
- Schwartzman, S. (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola.» Paper. Río de Janeiro, IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade.
- (2006). *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. Río de Janeiro: IETS-Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade.
- (2007). «Os desafios das políticas sociais para a América Latina.» Paper apresentado apresentação no Fórum Latinoamericano de Políticas Sociais: Abordagens e desafios. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 8-10 de agosto.
- Serrano, C. (2005). «Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente/Chile Solidario.» Paper Apresentado na Reunião de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales. CEPAL, Santiago, 28 y-29 de junio.
- Serrano, C. y M. I. Fernández (2005). «Estudio comparativo descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina». Documento. Assessorias para el Desarrollo (http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/centro_documentacion.html).
- Shady, N. (2006). «Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible.» Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/SPLP/0,,contentMDK:20892674~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461654,00.html?>).
- Siri, G. (2003). «Empleo y fondos de inversión social en América Latina.» Lima, OIT/ Oficina Subregional de los Países Andinos.
- Skoufias, E., and B. McClafferty. (2001). «Is PROGRESA. Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI.» FCND Discussion Paper N° 118. Washington D.C., (<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcnbr118.pdf>).
- Skoufias, E., and S. Parker (2000). «The Impact of PROGRESA on Work, Liesure and Time Allocation.» Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- Soares, S. S., R. G. Osório, F. V. Soares, M. M. Sousa, and E. M. Zepeda (2007). «Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and México: Impacts upon Inequality.» Working Paper N° 35. Brasilia, International Poverty Centre.
- Soares, S., and E. Zepeda (2008). «Can all Cash Transfers Reduce Inequality?» *One Pager* N° 36 (May 2007). Brasilia, International Poverty Centre-IPC.
- Sojo, A. (2003). «Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe.» *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto. 121-140.
- (2004). «Vulnerabilidad social y políticas públicas.» *Serie Estudios y Perspectivas* N° 14. Sede Subregional CEPAL-México.
- Standing, G. (2007). «Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalties Could Fail.» *One Pager* N° 47 (Dec. 2007), Brasilia, International Poverty Centre-IPC.

- Székely, M. (2001). «Portrait of the Poor.» In O. Attanasio and M. Székely (eds). *Portrait of the Poor: An Assets-Based Approach*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press (for the Inter-American Development Bank).
- Székely, M. (2006). «Condicionar o no condicionar.» Tercera Conferencia Internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas. Estambul, Turquía, 26-30 de junio.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas e R. G. Osório (2007). «Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países.» Brasília, PNUD/IPC. (<http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>).
- Vera Soares, F., S. Soares, M. Medeiros, and R. Osório (2006). «Cash Transfer Programme in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty.» Working Paper, International Poverty Center, United Nations Development Programme. Brasília, PNUD.
- Villatoro, P. (2005). *Estrategias y programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Políticas económicas y sociales en la integración. Sistema Económico Latinoamericano*. Caracas: SELA.
- World Bank (2003). «Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs): experiencias operativas. Informe Final.» Quito, Ayala Consulting Co.
- (2006a). Tercera Conferencia Internacional sobre Cash Transfer Benefits. Turquía. (<http://info.worldbank.org/etools/icct06/welcome.asp>).
- (2006b). «Honduras». (http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/CCTWorkshop/CCTPrograms/Portuguese/CCTProgHondurasPort.pdf).